The Formative Evaluation of the Community Skills Centres

Overview Report of Findings
and Evaluative Conclusions

Evaluation and Data Development Branch
Strategic Policy
Human Resources Development Canada
March 1997

SP-AH043E-03-97

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY

MANAGEMENT RESPONSE

I. Introduction: Rationale for the Evaluation and Terms of Reference
II. Evaluation Methodology

III. Findings of the Evaluation
A. Descriptive Findings of the Evaluation of the CSCs
B. Evaluative Findings at the CSC Level

101-02487/

ACKNOWLEDGEMENTS

This evaluation was conducted by CS/RESORS Consulting, Ltd., of Vancouver. The evaluation team consisted of: team leader: Marylee Stephenson, Ph.D., senior research associates: Brian McGowan, Jill Cory, John Kafka and Danny Foster (the latter two from the Cornerstone Planning Group); database manager/statistical analyst: David Groden; telephone survey team: Points of View Research.

We would like to thank the following:

Evaluation Steering Committee, with its British Columbia and Ottawa members, and the three contract managers;

Board and staff of all of the CSCs, and in particular those eight that we visited for several days for the case studies;

The many individuals in the CSC communities across the province who gave their time and thoughts to the study;

The past participants who were interviewed by phone.

This has been a long and complex process, but it would have been more so without the good will and assistance of all of the above.

EXECUTIVE SUMMARY

Context of the Evaluation and Terms of reference

The federal government announced the Strategic Initiatives Program in the budget of February 22, 1994. In British Columbia the Ministry of Education, Skills and Training partnered with the federal government through the province's *Skills Now* program to establish Community Skills Centres (CSCs). The first phase of a three-phase evaluation of the CSC initiative has been completed and this is the summary of the Overview Report, which followed on the full-scale draft report (the "Technical Report"). The objectives of the evaluation as a whole were to:

- determine the extent to which the CSC initiative meets its original objectives;
- assess whether funding for CSCs is used effectively;
- assess the degree to which CSCs have developed new and innovative approaches to meet community needs;
- assess the degree to which the federal/provincial/community partnerships have assisted the CSC initiative in meeting the above objectives;
- collect data on CSC activities and operations.

Evaluation Methodology

The evaluation is a formative one. The evaluation research draws on five main categories of data, with appropriate data collection methods. These data sources and collection strategies are:

1. **Case Studies (8):**[1] Interviews with staff, clients, and community partners, document review;

2. **Non-Case Studies (13):** Interviews with staff, smaller number of partners;

3. **Key Respondents at Province- and Program-wide Levels (13):** Interviews with representatives from federal and provincial ministries and agencies, public sector training associations, etc.

---

1 These are: North Island (Port Hardy, Port McNeill, Port Alice), North Cariboo (Quesnel), North Coast (Prince Rupert), Sparwood, Revelstoke, Vancouver East, Prince George, Peace (Dawson Creek)

4. **Document/Administrative Data Review at the Program-wide Level:** Review of program-wide and project-specific documents and administrative data provided by the individual CSCs and by the Evaluation Working Group/Ministry program directors. Includes business and training plans, contracts with MoEST, correspondence, activity reports, etc.

5. **Telephone Survey of Past Participants:** 306 completed interviews, respondents drawn from the eight case study CSCs.

In all, 222 key respondents and 306 past participants were interviewed. The results were analyzed, using content analysis of both interview and administrative/document data. The draft report was then prepared, and subsequently this overview report was developed, with the original draft produced as a separate Technical Report.

Evaluative Findings of the Evaluation

The overview report and the much larger Technical Report provided extensive documentation of the CSC program's structure, operations, and objectives achievement at the community level. For the purposes of this executive summary, we will present a précis of the evaluative findings alone. These will be organized in terms of the four objectives set out by program management and then in terms of the larger program-wide evaluative issues of program rationale, impacts and effects, objectives achievement and alternatives for improved programming.

A. Evaluative Findings on Objectives Achievement by the CSCs

Objective 1

To act as a focal point... to increase access to training and to bridge ... to new training opportunities; adding values...; providing an access point for labour market information ...and ...address the training needs of targeted client groups.

While it is always necessary to keep in mind the different stages of development of the CSCs across the province, as well as the different environments in which they operate, it seems clear to the evaluators that on the whole the CSCs are making substantial progress in achieving Objective 1. Many do function as a

focal point for community efforts to increase training opportunities. Most boards and staff are very aware of the importance of not duplicating existing training or competing with public or private sector training providers. Where the CSCs do offer training that is *provided* by other sources, it is not *available* from these sources in a location, format or schedule that meets the needs of the trainee group that the CSC is serving in the particular situation.

The CSCs as a group play a minor role as an access point for labour market information. The collection and analysis of LMI is usually not an area of staff expertise. In terms of targeting services, the CSCs as a group have been very effective at identifying training needs, especially those that are revenue generating, and meeting these needs. Of all the factors that shape service targeting, the most influential one is the potential for cost recovery. If there is a potential to generate revenue by serving a particular group -- employed or not -- that tends to be the direction in which the CSC will go in its programming.

Objective 2

To increase community input and decision-making regarding training and adjustment issues by developing CSC training plans; assessing community environment; and establishing consultation and decision-making processes.

This objective has been addressed by the CSCs, but much remains to be done to move more closely toward achievement of this objective. Most CSCs are committed to achieving this objective, but the realities of the demands on the time of board and staff, and the varied expertise and interests of both tend to limit the ability of CSCs to carry out extensive, systematic community consultation and involvement in decision-making. It is thus the board that functions as the source of community input.

Objective 3

To increase competitiveness ...in the global marketplace ...by providing services to encourage the use of technology; participating in inter-connected province wide network ...; and building on and collaborating with existing technology services, groups, and individuals in local communities.

It may be asking too much of a local CSC to affect global competitiveness, though there are examples of CSC training helping a branch of an international company upgrade the skills of its workforce. With reference to the use of

electronic technologies, the CSCs have made excellent use of their technology base. They use it in their own training and they partner regularly with local, national, and international training providers in the private and public sector. They regularly include the community in the use of technologies through various orientation sessions and other events. In our view, this is the objective that the CSCs are most effectively meeting at this time.

Objective 4

To achieve financial independence from government funding of operational costs by generating revenue and leveraging private sector funds; creating partnerships and collaborating with the community; and administering funds responsibly.

Virtually all of the CSCs are firmly committed to achieving the maximum degree of financial independence possible. However, being committed to this ideal and being able to achieve it are two different things. There must be appropriate local conditions to make this possible and many of the communities do not have these conditions (strong industry base interested in using CSC training resources, sufficient number of trainees whose training is funded and thus can be revenue generating, etc.). With one or two exceptions the CSCs are making as much progress toward this objective as could be expected at their respective stages of development. Staff as a group possess a combination of expertise in business, training, and community economic development. They are very good at creating partnerships and collaborating with community stakeholders. However, we believe that this objective is not realistic for each and every one of the CSCs and that this must be taken into account in future policy and program development.

As for the administration of funds, the evaluation research indicates that many of the CSCs still are finding their way in terms of keeping complete and up-to-date financial records. It is a difficult task, given the range of funding sources, types of contracts, and array of individuals served, but there definitely is room for improvement in this area.

B. Evaluative Conclusions on the CSC as a Program

Program Rationale

The CSC program as a whole fits completely within the goals of federal, provincial, and community partners. Each wishes to strengthen the employability

of individuals and to enhance the economic strength of communities. Training is an essential tool to achieve that goal. Hence, the focus of the CSC initiative on facilitating training at the community level entirely supports the rationale for the program.

Also, the rationale for the CSC initiative, as implemented as a whole in the province, is fully justified in terms of community training needs and the rationale is clearly supported by the CSC program's design, processes and structure. The CSCs do not jeopardize local training services nor do they duplicate them, in that the CSCs ability to add value to local programming largely precludes strict duplication. However, given the lack of clarity in many communities about what "competition" and "duplication" mean, conceptually and in practice, it would be very useful for the respective governments to clarify their own working definitions of these concepts and then communicate them fully to all concerned.

Impacts and Effects of Program

The CSCs have actively identified needs and have striven with some success to meet these needs. They rely heavily upon their own technological base to do so. There have been strains between the CSCs and the public and private sector trainers in a number of communities. However, in many of these, the CSCs have developed effective partnerships that have reduced or resolved these strains.

Thus, the impacts and effects of the CSC program on the local training culture and on those who use the training and related services can be seen as positive. The training provision is generally highly focused on identified needs and the quality of service seems to be fully adequate to the meet these needs.

Program Objectives Achievement

The CSC program as a whole has largely met the four program objectives set out for it, as noted above. Those who are employed tend to have remained employed and some 30% of those who were unemployed at the time of training have found employment since then. It is clear that employed trainees feel themselves to be more likely to retain employment and a substantial proportion of those unemployed at the time of training expect their training to increase the likelihood of their finding employment in the future. Thus, the program has achieved a range of objectives. The quality of service is generally good and the outcome is positive. The one objective that may have an inherent limitation in some communities is that of full financial independence in an economically vulnerable environment.

Alternatives for Improved Programming

The rationale of the CSC program is sound, the goals and objectives fit within federal and provincial policies and priorities, and they take into account

community needs for increased economic well-being. The structure and processes of the CSC program as a whole are appropriate for achieving its goals and objectives. Thus, the evaluators do not see a need for substantial change to the program nor to developing alternate ways of achieving these program goals.

Evaluation Recommendation

Both governments should support periodic working meetings or video conferences that promote the sharing of expertise and information among CSCs.

Management Response

The CSC Consortium has primary responsibility for enhancing communication among individual CSCs. Moreover, the federal and provincial governments have and will continue to support meetings, such as Consortium Annual General Meetings and Consortium Executive Meetings, which promote the sharing of information and expertise among CSCs.

C. CSC Board Development

Evaluation Recommendation

Human Resources Development Canada and the Ministry of Education, Skills and Training should make funds available on a periodic basis for board development activities.

Management Response

Both governments have provided the CSC Consortium with funds to develop a policy manual that addresses board development and operational issues and will sponsor board development activities through the Consortium in fiscal 1997-98.

We hope that this letter clarifies the commitment of both governments to help ensure the effective operation of CSCs. Should you require any further information, please contact Dawn McKay of the Ministry of Education, Skills and Training at (250) 356-7700 or Myrna Partridge of Human Resources Development Canada at (604) 666-9555.

THE FORMATIVE EVALUATION OF THE COMMUNITY SKILLS CENTRES

The evaluation of the Community Skills Centres was a large-scale, intensive project and the report of findings was commensurately lengthy and detailed. After the draft report was delivered, it was decided that it would be useful to have an "overview report" of the findings which would be more easily accessible to a wide range of readers. The report below is the response to that decision. It encompasses all of the main points of the full report, but focuses on highlights of both the descriptive findings and the evaluative conclusions. The complete draft report is provided as the Technical Report, which is not attached to this overview.

I. Introduction: Rationale For The Evaluation And Terms Of Reference

The federal government announced the Strategic Initiatives Program in the budget of February 22, 1994. In British Columbia the Ministry of Education, Skills and Training partnered with the federal government through the province's *Skills Now* program to establish Community Skills Centres (CSCs). The first phase of a three-phase evaluation of the CSC initiative has been completed. The objectives of the evaluation as a whole were to:

- determine the extent to which the CSC initiative meets its original objectives;
- assess whether funding for CSCs is used effectively;
- assess the degree to which CSCs have developed new and innovative approaches to meet community needs;
- assess the degree to which the federal/provincial/community partnerships have assisted the CSC initiative in meeting the above objectives;
- collect data on CSC activities and operations.

II. Evaluation Methodology

The evaluation is a formative one, in that this is the method of choice for "...improving a specific program, policy, group or staff (in a personnel evaluation), or product."[2] The evaluation research draws on five main categories of data, with

2 Patton, Michael, Designing Qualitative Studies, Sage Publications, 1990, pg.156.

appropriate data collection methods. These data sources and collection strategies are:

1. **Case Studies (8):**[3] An intensive, on-site program of interviews with the CSC manager, staff, current trainees where available, board chair and members, other community stakeholders (i.e., business, labour, community economic development groups, First Nations, representatives from relevant ministries, municipal government; average of 15 individuals interviewed)

2. **Non-Case Studies (13):** All remaining CSCs, with phone interviews with: Manager, board chair and/or selected members, key community stakeholders (as suggested by Manager/board chair; often the local Human Resources Centre manager, Ministry of Education, Skills and Training Skills Now area manager, or key business representative), approximately 4 in total for each.

3. **Key Respondents at Province-and Program-wide Levels (13):** Eight occupy senior positions in Human Resources Development Canada and the Ministry of Education, Skills and Training, the federal and provincial government ministries involved in the CSC. One is a Resources Jobs Commissioner, and four are individuals at the director level from the College-Institute Educators' Association of B.C., the Advanced Education Council of B.C., the labour co-chair of the B.C. Labour Force Development Board, and the Open Learning Agency.

4. **Document/Administrative Data Review at the Program-wide Level:** Review of program-wide and project-specific documents and administrative data provided by the individual CSCs and by the Evaluation Working Group/Ministry program directors. Includes business and training plans, contracts with MoEST, correspondence, activity reports, etc. These findings appear at the beginning of each case study and in Appendix A for the non-case study CSCs.

5. **Telephone Survey of Past Participants:** 306 completed interviews, respondents drawn from the eight case study CSCs.

In all, 222 key respondents and 306 past participants were interviewed. The results were analyzed, using content analysis of both interview and administrative/document data. The draft report was then prepared, and subsequently this overview report was developed.

---

3 These are: North Island (Port Hardy, Port McNeill, Port Alice), North Cariboo (Quesnel), North Coast (Prince Rupert), Sparwood, Revelstoke, Vancouver East, Prince George, Peace (Dawson Creek)

III. Findings Of The Evaluation

The findings of the evaluation of the CSC are organized in two parts -- the descriptive and evaluative findings. It may be useful to make clear what is meant by "descriptive" findings in comparison to "evaluative" findings. Descriptive findings provide a summary of the operations and impacts of the program from the viewpoint of those involved, and from the review of program documents and statistics. This substantial amount of data, collected by various means, was systematically analyzed by the evaluators to yield a comprehensive description of what was undertaken through the CSC program -- at a province-wide and community level. Along with describing what went on, based on interviews and the document reviews, this analysis included an exploration of how the many stakeholders viewed the CSC, from whatever vantage point they experienced it. This could be senior government staff, CSC staff, community leaders, or individuals who have used CSC services. The reader must have a clear picture of the program's goals, objectives, operations, and effects, in order to understand and assess the evaluative findings that follow.

The evaluative findings are the evaluators' assessment of how well the program worked -- what were its strong points, what worked well and what did not, what should be done in future. Thus, the evaluative findings rely upon the descriptive findings as a basis from which to answer larger questions about the quality and future of the program as a whole. We will be presenting our evaluative findings from two levels of analysis. The first is in terms of the achievement of the four objectives for the program as set out by program management. The data collection was designed around these four objectives. They focused on the CSCs being a focal point of meeting community training needs, facilitating community involvement in decision-making, enhancing use of electronic technologies for training, and becoming financially independent of government funding.

After the evaluative assessment of the achievement of these four objectives, we will turn to our evaluative conclusions at the level of the CSC program *as a whole.* It is here that we address the evaluation issues of the strength of the program's rationale, its impacts and effects, objectives achievement, and alternatives for enhancement of future programming. These two levels of evaluative assessment require an arms' length relationship to the program, and the systematic application of evaluation research principles to the descriptive findings.

We begin with the overview of descriptive findings on the CSCs across British Columbia. First will be a brief description of the degree of implementation of the CSC at the community level. Then we turn to an examination of the findings in relation to the four objectives which frame its operations. The findings at the community level are based on the analysis of the results of the intensive data

collection program in the eight case studies, the other interviews and document review of the remaining non-case study CSCs, and where relevant to a given objective, the findings from the phone survey of past participants in CSC services. The findings from all operational CSCs are aggregated here and thus are somewhat generalized. For each of the four objectives we will set out first the perspectives from the CSCs and their community partners and stakeholders and then the perspectives of key respondents who have a program-wide view of the initiative as a whole. As part of the description of the CSCs at the local level, we will also provide selected findings from the phone survey of past participants where relevant.

The review of the CSC as experienced at the local CSC level provides an important perspective on its operations and effects. But in order to have a comprehensive and balanced account of the CSC initiative it is equally important to bring in the views of those who have experienced the development and implementation of the CSC **as** a **program**. It is a province-wide effort of the provincial and federal governments to "...reduce the negative impacts of labour market adjustment and unemployment in communities through the enhancement of local programs...[with] the end result being the attainment or retainment of employment for residents in those communities."

Interviews with the 13 key respondents from various federal and provincial ministries, associations of public educators, labour, etc., followed much the same format as those in the case study and non-case study communities. They focussed on the respondent's assessment of objectives achievement of the CSC as an initiative. Because of the respondents' program-wide vantage point, they were asked to comment on the CSC and its objectives achievement from a policy and program design level, and then to comment upon implementation at the community level.

Finally, the highlights of findings from the telephone survey of 306 past participant trainees are presented.

A. Descriptive Findings of the Evaluation of the CSCs

Degree of Implementation of the CSC Initiative at Community Level

The CSCs vary considerably in their degree of implementation as of the time of the evaluation data collection period (July - October, 1996). The variation is accounted for in part by the lengtn of time they have been open, the history of their development, and the approach that management and board have taken to implementation.

The CSCs engage in many kinds of training-related activities as they strive to help individuals and communities to meet the challenges of economic change. All engage to one degree or another in brokering and bridging training. Some CSCs also have developed their own training programs which are delivered by their staff or by a team of staff and contracted trainers. The CSCs work to enhance the community's understanding of and comfort with new training technologies. Many hold free community orientation sessions about the technology resources they offer (e.g., the "Internet Cafe," a drop-in lunch time activity, demonstrations of video-conferencing). As part of their revenue generation they rent space or time on their equipment to community groups, businesses, government, and independent trainers (private or public sector).

Objectives Achievement by the CSCs

Objective 1

To act as a focal point... to increase access to training and to bridge ... to new training opportunities; adding values...; providing an access point for labour market information ...and ...address the training needs of targeted client groups.

First, drawing on the responses at the local **CSC level**, most respondents feel that there is a real need in their community for the kinds of activities this objective addresses. Whether a community is rich or poor in training resources, there can be a need for coordination of efforts. Respondents often say that there is also a need for more flexible, responsive training that meets the content, learning style, and scheduling challenges of the adult learner trying to maintain or regain employment. The majority of respondents believe that the CSCs are well-placed to perform this function.

Most of the CSCs engage in a wide range of partnering activities and they offer and/or broker quite an array of training opportunities in their communities. Most offer Adult Basic Education training through the use of computer-based resources such as PLATO. Because the CSCs cannot confer certification of this training, they provide it in partnership with either the local school district or community college. Some CSCs have contracts with either the Ministry of Education, Skills and Training or the local Human Resources Canada Centre office to deliver career counselling and/or job preparation training. Some provide training under contract for Self-Employment Assistance clients. A frequent training offering is basic or more advanced computer skills, as well as training in specific software packages.

There is an increasing use of electronic technology to offer courses on the Internet. There are several examples of a CSC purchasing Internet-based skills training and providing it on a contract basis to local industry. Video-conferencing is used to bring in courses and workshops from a distance. Examples include management seminars from internationally known figures, and training in commodities pricing from the mid-western United States.

The majority of the CSCs add value to existing training resources by providing access to the CSCs electronic technology, by helping to market partnered courses, or through being open for use in the evenings or weekends. The courses offered may be the same (ABE or adult Dogwood), but the availability at non-traditional hours and in a comfortable, adult-oriented environment are often spoken of as important values added by the CSC to the local training milieu.

In terms of being an access point for labour market information, seven of the CSCs play a significant role in their community in this activity, in large part because they are under contract to the local HRCC to deliver these services. These services include access to Job Banks, operating Job Market kiosks, Job Boards, providing career counselling, and services to persons on Employment Insurance. In a number of other communities the respondents felt that this is not something which the CSCs can or should do in a significant degree. These respondents said that there are other sources of this information in the community and that the CSCs can draw on it and make it more available. They do not see the CSCs as having the time, money, or expertise to develop and maintain current, local LMI.

The targeting of client groups varies considerably from CSC to CSC. The targeting priorities are set by the boards, but respondents often note that the requirement of becoming financially independent within five years shapes decision-making to a great degree and sometimes in ways that are counter to the goals of the CSC. That is, there is a strong incentive to focus on providing services that are revenue-producing. This can be training for persons who are being supported by their employer for skills upgrading, or those sponsored for training while on EI, or those on various adjustment programs, funded through mechanisms such as Forest Renewal B.C. or the Industrial Adjustment Services. This emphasis on revenue generation leads in some cases to the CSC not targeting services to those who are not somehow sponsored or who do not have sufficient income of their own to purchase training.

Interviews with staff and boards, as well as the findings from the **telephone survey of past trainees** tend to confirm that there is an emphasis on the sponsored/employed client. We have noted in the introduction to the phone survey analysis in the appendix that the sample cannot be seen as representative, due to the way that names could be made available to us by the CSCs. Bearing in mind these limitations to the generalizability of the phone data, the results of the phone survey show that of the 306 past participants surveyed,

the training of 42.5 percent was paid for by the employers, 20.9 percent by the individual trainee, and another 11.4 percent by EI. In other words, just under 75 percent were sponsored or had their own funding resources. Also, 61.8 percent of the phone survey respondents were employed full-time at the time of training and another 10.1 percent were employed part-time. The remaining 28.1 percent were unemployed when they received training.

There was relatively little change in employment status between the time of training and the time of the interview for those who were employed. Employed people stayed employed, but the majority of them reported that their training will help them remain employed in future, because they are able to keep up with demand for increased technological skills.

However, there were definite changes in the employment status of those 86 respondents who were *unemployed* at the time they were involved in CSC training. No matter how representative these respondents may be of the proportion of unemployed in the total number served by CSCs, the fact is that by the time of the interview, 30.2 percent had found full or part-time employment. Furthermore, when these respondents were asked if the CSC services had helped them find new work, the vast majority of these respondents said that the training had indeed helped. The majority of those who had been unemployed at the time of training expected that their training would be very helpful in finding employment in the future -- whether it be any type of employment at all or employment in their field. Thus, the CSCs are seen as playing an important role in improving the employability of both employed and unemployed persons -- even if the latter are a minority of those served.

Returning to the CSC and community respondents, they persistently commented on the lack of clarity of the CSCs mandate. That is, some respondents are concerned about whether the CSCs are in some cases duplicating services or are in direct competition with both private and public training providers. There is considerable variation in opinion among respondents about whether the CSCs actually constitute competition for other training providers. But no matter what the respondent's perspective on the subject of competition, partnering, bridging or brokering training, there is a strong interest among most respondents in clarification of government policies and regulations on this issue.

Almost all of the **key respondents at the program-wide level** felt Objective 1 was appropriate for CSCs. There are communities with many different training resources and which often lack coordination among these resources. There also are communities with few resources and it can be beneficial to have an organization such as a CSC to act as a focal point for the community to work together to enhance its training resources. Those few respondents that dissented from this view said that Objective 1 was appropriate only as long as the CSCs confined themselves to *brokering* training and not *delivering* it. There was also a comment that it would have been better for the government to create

a community outreach component within the college system to take on this function.

Though acting as a focal point was largely seen as appropriate, a number of the key respondents felt that it was not realistic to expect that all CSCs could succeed in this role. In the view of respondents, CSCs that are successful tended to have a combination of excellent management, a representative and active board, and a clear and mutually accepted version of the mandate of the CSC. It was also seen as beneficial for the community to have a history of collaboration among local stakeholders, and a clear recognition in the community of the potential benefits of this focal point function. While a number of communities did have many of these enabling conditions, some did not and thus it might be expecting too much that they could achieve this element of Objective 1, in the view of some respondents.

As for adding value to existing programs, all of those key respondents who commented felt it was an appropriate objective for CSCs. They felt that in many cases the CSCs play an important role in providing access to new courses, enhancing course content and delivery through technology, being available for training at non-traditional hours and in a comfortable, adult-oriented environment. Where communities had a range of training resources that could be built upon in these ways, and where the CSC was able to create a positive, collaborative relationship among training providers, this was seen as a realistic expectation of the CSCs. Where there were few training resources in a community, the CSC could help fill training gaps. It was noted by one respondent that in some cases the concept of adding value had been interpreted by those who oppose the establishment of CSCs as meaning that CSCs were not to deliver training themselves. They saw CSCs as intended to enhance the value of *existing* training only, and hence the CSCs would be precluded from providing training even in alternate formats (e.g., computer-based and self-paced, at night, to small groups, etc.)

With reference to being an access point for labour market information, all key respondents said that it was an appropriate role for the CSC, because there is a definite need in communities for this function. In part this is because of the diminution of the federal presence in this field and in part because of a need to know in detail the immediate and longer term LMI needs of a *particular* community. Yet, as with many of the components of this objective, there were qualifications about its practicality. These reservations focussed on the particular skills it takes to develop and maintain high quality LMI. There was a sense that local CSC staff tended not to have the expertise, time, or budget to do so. However, they did feel that the CSC could play an important role in communicating existing LMI data to the community, especially through the use of its technology and through career counselling activities.

Considering all of the elements of Objective 1, the majority of key respondents see it as appropriate but having mixed potential for full achievement. Respondents seem to be confident that the majority of CSCs are doing all that can be done, but they feel that there are some significant obstacles to full achievement arising out of such factors as an ambiguous mandate or the role of the CSCs, in relation to other training providers. They also said that there are some inherent contradictions between Objectives 1 and 4 (financial independence).

Objective 2

To increase community input and decision-making regarding training and adjustment issues by developing CSC training plans; assessing community environment; and establishing consultation and decision-making processes.

All **CSC and community respondents** noted that the primary mechanism for achieving this objective is the board. Boards are expected to be representative of the various stakeholder groups in the community and to bring their own expertise to the decision-making process. They are also to act as communicators to the community about the activities and resources of the CSC. In general the respondents feel that the boards are quite effective in this role, but there is frequent mention of the need to assure that boards are truly representative of the full spectrum of community interests, including equity representation. In some communities the boards may be seen to be more heavily weighted toward public sector training representation, and in others they may be more (or less) representative of the business sector. Whatever the situation, if there is imbalance, from the respondents' view, efforts should be made to establish a balance so that the CSC is genuinely representative. Respondents also noted that it is essential that boards be truly working boards. Because so many CSCs are still developing their policies, procedures, and activities, respondents noted that the demands of being on CSC boards are unusually heavy. Because these are volunteer boards, it can be difficult at times to ensure the level of participation that is called for.

A number of CSCs have carried out community training needs assessments and a number are planning these. These are used to guide decision-making. However, several CSCs would like to be able to do more systematic and complete assessments. They have found that constraints of time, money and expertise make this difficult to accomplish.

All of those **program-wide key respondents** who gave their views on Objective 2 feel that it is both appropriate and realistic, though there is some unevenness among CSCs to date in implementing it. The respondents focussed on the role

of the board in achieving this objective. A representative, active board is the key to achieving this objective. When there was a credible, active and "balanced" board, there tended to be "buy-in" from the various sectors of the community. Some CSCs were seen as having such a board. Respondents also mentioned a few examples of CSCs where the board was not fully representative or where it had made decisions about priorities and activities of the CSC that were not consistent with the goals of the CSC initiative as a whole (e.g., not fully committed to achieving financial independence).

Several key respondents noted that because staffing levels were modest in CSCs, the demands on boards are considerable. This was seen as limiting the ability of CSCs to consult with the community as fully as it might wish. Neither board nor staff may have the time to develop these consultative processes.

Objective 3

To increase competitiveness ...in the global marketplace ...by providing services to encourage the use of technology; participating in inter-connected province wide network ...; and building on and collaborating with existing technology services, groups, and individuals in local communities.

The **CSC and community respondents** addressed this objective on two levels. There is a sense that to ask CSCs to affect global competitiveness may be a somewhat lofty goal -- and one that is very difficult to measure. But respondents said that if it can be assumed that a more skilled work force does make business more competitive, then the CSCs can be seen to be contributing toward the achievement of this goal. There were, however, several specific examples where a CSC did increase the competitiveness of local industry, and this industry is a player in the global market. The CSC worked with the company to define training needs that would allow the company to make a major upgrade, in order to keep up with sweeping technological change. In turn, the company is able to stay in the community and to be competitive in an emerging market.

At the more prosaic level, the majority of CSCs are well on the way to making use of their technology for training purposes. Those which are located in smaller, more remote communities are usually the only source of such technology, and they also are the most accessible, even in communities which already have the technology in other settings. Much of the training the CSCs offer is computer-based, whether directly themselves or in partnership with public education, business, or government. Where video-conferencing and Internet are operational there is increasing use of these as well. Video-conferencing is used for training, for meetings, and for interviewing candidates for jobs when companies or agencies cannot afford travel costs. The Internet is used for public

orientation, for labour market information access, and for high-level technical training and skills upgrading.

The technology is often an integral element of partnering or of adding value to existing training resources. For example, there were a number of cases where private trainers were able to enhance the quality of their service because they could use CSC facilities and the electronic technology. This has had a substantial impact on the expansion of their business. The computer-based training at the ABE level is reported by current trainees to be very effective in helping them meet their educational goals. They find it to be a flexible, comfortable way to learn, and they very much appreciate the professional, adult-oriented learning environment that CSCs provide.

All but two of the **program-wide key respondents** felt that this was an appropriate objective for CSCs. They also thought is was realistic, though there were a few who cautioned that the "global marketplace" aspect of the objective might be somewhat of a tall order. The respondents were very positive about the value of the CSCs technology for upgrading the technological capacity of smaller remote communities and for facilitating educational upgrading for those who need it most.

As for participating in inter-connected networks, a number of key respondents said that this was an appropriate goal but one that is still hampered by technical difficulties in many communities. Some cannot field video-conferencing and the Internet yet. Also, there were comments that the Wide Area Network wasn't functional (or was functioning but not being used -- there was mixed opinion on its status), and that the Provincial Learning Network would not be up and running until 1997.

Those few key respondents who did not feel Objective 3 was appropriate or realistic for CSCs gave two main reasons for this. One comment was that the funding support would have been better placed by upgrading existing service providers (e.g., colleges). The second comment was that there is not a demonstrated link between technological training and economic competitiveness, so it could be unrealistic to expect CSCs to be able to achieve that link.

Objective 4

To achieve financial independence from government funding of operational costs by generating revenue and leveraging private sector funds; creating partnerships and collaborating with the community; and administering funds responsibly.

Most of the **respondents at the local CSC level** feel that this is an appropriate objective, and about one-quarter feel that it is indeed achievable. Those who take this position have a local industry base that is fairly stable and is receptive to training. They also have highly entrepreneurial management and staff, who have been able to forge strong links with local industry. They have been able to work with industry to identify its training needs and then have developed or accessed programming that meets those needs. In addition, they have been able to set aside funds while they are still receiving government support that will assist them in their transition to financial independence.

Approximately one-half of CSCs share the belief that this is an appropriate objective, but they do not think that it is fully realizable. They believe that the government will need to develop some kind of measurement of relative success, based on local conditions. That is, some communities simply do not have the industry base to generate sufficient training funds. Additionally, if a CSC is very heavily involved in brokering training, in partnering with public training providers or private sector trainers, and in serving high-need clientele, these activities are not substantial revenue generators. There is not a resistance to this objective, but there are definite reservations about its practicality.

About a quarter of the CSCs do not envision any appreciable degree of financial independence. They felt it would not be possible to meet this objective because of the difficult local economic circumstances and because so many of the activities that they wish to provide -- to a large proportion of high-need clients -- will not allow them to approach achieving this objective. Only one CSC is viewed by the majority of the respondents interviewed as not being committed to financial independence. Most of these respondents believe that this CSC board sees their highest priority as serving very high-need clients and that the responsibility for supporting these efforts does not reside in the CSC, but with government.

The issue of financial independence involved a great deal of discussion at the local level about what is seen as a basic contradiction between objectives 1 and 4. This goes again to issues of mandate, competition, and targeting priorities. There is very mixed opinion on these issues, with many respondents expressing the wish that there should be some clarification of the policies, practices, and regulations at the relevant provincial and federal levels.

As a whole, **program-wide key respondents** said that they support the ideal of the CSCs becoming financially independent, but they see a basic contradiction in being able to do so -- given the needs of the communities most are to serve. That is, the CSCs were to be placed where there were the considerable training needs and where the community does not have many training resources. Respondents said that the CSCs are there to help communities whose workforce is facing major adjustment problems, and the communities are mostly small and fairly remote. The majority of the workforce in these communities is

undereducated. The communities are reliant on a very few major industries and otherwise much of the economic activity comes from small businesses.

Given this, there were questions raised about whether the large, under-educated group needing training has sufficient income or other sources of support to pay enough for training to make a major contribution to a CSCs becoming financially independent. They pointed out that on an overhead of 15 percent, a CSC would have to do about a million dollars of business a year to support its facility and staff. There were also questions about whether these economically vulnerable communities would have a sufficiently large industry base, and one that is sufficiently committed to training its employees through a CSC, to help make full financial independence possible. Finally, there were questions raised about the role of the CSCs -- are they to be government-based services or incipient private enterprises? This returns the respondents to issues of duplication of services, competition between government and the private sector, or the CSCs and public training providers.

Key respondents were aware of some CSCs which were making substantial gains in revenue generation, but they also felt that there were definite limitations to what could be achieved in many local situations. There were suggestions that some flexibility in this objective might have to be developed by funders.

Another issue raised by key respondents was what they felt to be an inconsistency in federal and provincial policies as to using the training services of CSCs. In some communities there are strong partnerships between the HRCC's or Skills Development offices, with training being purchased on a regular basis. In other communities, the CSC is precluded from consideration for providing these services. Respondents discussing this issue would like to see each level of government clarify its policy and have the results of that clarification applied consistently across the province.

In sum, most the key respondents feel that the total of what CSCs offer in a community is needed in the community and is of value to it. They feel that the CSCs should do all that can be done to recover costs, but that there are limitations to what can be expected, given the overall context in which most CSCs operate.

Directions for the Future/Alternative Programming Models

At the conclusion of the interview, all respondents were asked what they saw as the strengths of the CSC program that contribute most to meeting its objectives, and what suggestions they would have for improvements in the future. Finally, they were asked if there was an alternative model of programming that might be preferable for achieving the same goals.

Taking together the data from both CSC and community and program-wide respondents, virtually all of them said that the strengths of the CSC model were its community base and the flexibility and responsiveness to training needs. They felt that the addition of the training and communications technologies were a decided asset to communities. Because there is an expectation that there will be more and more distance and distributed learning in the future, the CSCs will be well-positioned to take a lead role in this, to the benefit of communities.

As for suggestions for improving the effectiveness of CSCs in future, there were four themes. These were:

- Re-assess the objective of achieving financial independence, both in terms of what can be expected of CSCs (given the varying contexts in which they operate), and how to resolve the issues of mandate, competition, and degree and consistency of support by both levels of government;
- As part of support needed from government, they suggest that one way to do this would be by utilizing CSC technology services (e.g., video-conferencing) as an integral part of government operations;
- Clarify the objectives of the CSC initiative, assess compliance with the objectives, and establish or discontinue local CSCs in accordance with these clarified objectives;
- Enhance marketing of CSCs province-wide to increase the use of the services and technology in distance education as it develops in the future;
- Provide more support and guidance to CSC boards; i.e., increase representativeness, expertise, and participation to make sure that boards are fully committed to and capable of carrying out their work, given its centrality to objectives achievement.

There were no full-fledged alternatives to the CSC model proposed. Two respondents did say that it would have been preferable to place the CSCs directly within the college system and/or to create an outreach function like that of the CSC within the college system.

B. Evaluative Findings at the CSC Level

In this section we return to the achievement of each of the CSC program objectives, to report on the assessment of the degree to which the CSCs themselves meet these objectives. In the next section we will present our evaluative conclusions on the program as a whole.

Evaluative Findings on Objectives Achievement by the CSCs

Objective 1

To act as a focal point... to increase access to training and to bridge ... to new training opportunities; adding values...; providing an access point for labour market information ...and ...address the training needs of targeted client groups.

While it is always necessary to keep in mind the different stages of development of the CSCs across the province, as well as the different environments in which they operate, it seems clear to the evaluators that on the whole the CSCs are making substantial progress in achieving Objective 1. Many do function as a focal point for community efforts to increase training opportunities. In general, boards and staff are very aware of the importance of not duplicating existing training or competing with public or private sector training providers. They actively and systematically include those other training resources into the training services offered through the CSC, wherever feasible and appropriate. There is not always agreement in the community on whether the CSCs limit themselves to adding value to existing training services or whether they duplicate or compete with local training resources. However, it is the evaluator's view that for the most part where the CSCs do offer training that is *provided* by other sources, it is not *available* from these sources in a location, format or schedule that meets the needs of the trainee group that the CSC is serving in the particular situation.

The CSCs as a group play a minor role as an access point for labour market information. The provision of LMI is very much in a state of flux at this time in the province, with Human Resources Development Canada having reduced substantially the capacities of its Human Resource Centre LMI services across the province. There has been as of yet no full-scale replacement of this function at the provincial level. The CSCs in some communities do work closely with HRCC's, and thus there is information sharing. And some CSCs have themselves assisted employers or community groups to identify employment trends or to carry out skills inventories or training needs assessments. However, local CSCs may not find this a necessary or appropriate activity. In any case, the collection and analysis of LMI is usually not an area of staff expertise. Thus, LMI services are localized activities that are not carried out by enough CSCs to say that the program as a whole is achieving this element of Objective 1.

In speaking of the "target group" of the CSCs, it should be noted that each CSC identifies its own target clients, according to a number of factors. These include an assessment of local needs, of how the CSC can best meet the objective of financial independence, and the nature of networks and working relationships

with community stakeholders. The description of the CSC program as provided in the Strategic Initiatives information for the Request for Proposals said that the CSCs were designed to "...provide [services] that ...meet local needs for workforce training and skills updating..." There was not a statement of priority groups; i.e., employed, under-employed, or unemployed persons. Thus, there are CSCs whose primary target group is employed workers in the major industry of the region and there are others which have targeted unemployed workers from the same industry elsewhere. There are CSCs which have targeted social assistance recipients and others who have focused on retail owners, managers, and staff.

It appears to the evaluators that of all the factors that shaped service targeting, the most influential one was the potential for cost recovery. If there was a potential to generate revenue by training a group of employed workers to help a company upgrade its workforce, or if there was the possibility of having the contract to counsel and upgrade unemployed workers supported through various government training programs, then the CSC programmed accordingly. The relationships with local stakeholders also played a role, particularly in the case of EI recipients. In some communities the CSC held contracts to deliver job search and related services. In other communities, the local HRCC or MoEST staff may have felt that these services should not be delivered by the Centres, because the CSCs already receive government funding for their operations. In these communities, the CSC did not have the option of tendering its services for these clients.

Given this range of target groups that are served by CSCs, the evaluative question is not *which* groups were served, but whether the CSC *identified local needs* and then *moved effectively* to meet these needs. In general, it appears that the CSCs have made substantial progress in meeting this objective. The findings from the past participants indicate this, and so do the findings from the CSC-based and program-wide respondents. Some CSCs have been more effective, due to factors such as a strong entrepreneurial bent to management, or a business and industry base that is receptive to the kinds of training services the CSCs can provide. And in some cases, there is direct use of CSC services by the local HRCC or MoEST Training Consultants. Those CSCs that are less effective at meeting this element of the Objective 1 tend to be early in their development, lacking local industry leaders on their board, or -- in one or two cases -- seemingly they are not fully committed to the objective of financial independence.

Objective 2

To increase community input and decision-making regarding training and adjustment issues by developing CSC training plans; assessing community environment; and establishing consultation and decision-making processes.

This objective has been addressed by the CSCs, but much remains to be done to move more closely toward achievement of this objective. We believe that most CSCs are committed to these processes and activities, but that it is asking too much of a volunteer board to undertake -- and be effective in -- all of these activities. In part, the newness of the CSCs means that they have not been able to extend their networks and consultative processes much beyond board membership. Board membership is not always as diverse as expected, board and staff members are very busy and do not always have the assessment and planning skills that the CSC needs. Also, community-wide consultation takes a great deal of time and very particular skills. As well, there are often other organizations in the community, such as Community Futures or Chambers of Commerce which may already be taking the lead in this kind of consultation. The CSCs may not feel a strong impetus to develop consultation processes outside of the informal ones provided through the board and informal networking in the community. Thus, while progress has been made, the CSCs have tended to be more re-active than pro-active in their efforts to meet this objective. We would expect that over time, however, the CSCs will strengthen their ability to meet this objective more fully.

Objective 3

To increase competitiveness ...in the global marketplace ...by providing services to encourage the use of technology; participating in inter-connected province wide network ...; and building on and collaborating with existing technology services, groups, and individuals in local communities.

We concur with the respondents who said that asking local CSCs to increase the competitiveness of companies and communities in the global marketplace is expecting rather a lot. However, there have been instances where CSC services have strengthened companies that do trade globally. It also seems reasonable to accept the argument that upgrading of worker skills and education makes for a more competitive workforce in general. So it can be said that the CSCs have contributed toward meeting these elements of Objective 3.

On a more specific level, however, it is clear that the CSCs do indeed encourage the use of electronic technologies for training and educational upgrading.

Virtually all have orientation programs for the community at large. They are using their video-conferencing to a greater degree, though there have been some mechanical difficulties to be resolved. Their training programs are mostly computer-based, and they are making increasing use of the national and international training resources available on the Internet. They often are the only readily available source of both video-conferencing and Internet training in the community. (There may be other sources of these, but the CSCs seem to be the most easily accessible, in terms of scheduling, location, and cost.) Though there have been some strains about duplication of services or competition with other training providers, there also are examples of the CSCs enhancing the capacity of existing technology services and groups. Thus, in our view, this is the objective that the CSCs are most effectively meeting at this time.

Objective 4

To achieve financial independence from government funding of operational costs by generating revenue and leveraging private sector funds; creating partnerships and collaborating with the community; and administering funds responsibly.

Virtually all of the CSCs are firmly committed to achieving the maximum degree of financial independence possible. However, being committed to this ideal and being able to achieve it are two different things. There must be appropriate local conditions to make this possible. At the most basic level there must be a sufficiently robust "market" for the distinctive services of the CSC. We say *distinctive* because it is not within the mandate of the CSCs to replicate existing services and simply out-compete them in order to become financially independent. There must be enough demand for what the CSCs uniquely provide, even if it is similar services but made distinctive because of the added value of flexible schedules, non-traditional training environment, and innovative use of electronic technologies.

It is the evaluator's view that with one or two exceptions the CSCs are making as much progress toward this objective as could be expected at their respective stages of development. Staff as a group possess a combination of expertise in business, training, and community economic development. They are very good at creating partnerships and collaborating with community stakeholders. This has entailed a great deal of hard work, but considerable progress has been made in these partnerships. Where there is potential for revenue generation and leveraging of private (and public) funds, the CSCs definitely have identified the potential and have acted upon it. However, we believe that this objective is not realistic for each and every one of the CSCs. As we will discuss further when we turn to the overall evaluative issues of rationale, impact, effectiveness and alternatives for the future, it does not seem appropriate to set this as an objective

for all CSCs when they must also respond to local conditions -- which in themselves preclude generation of sufficient revenue to become financially independent.

As for the administration of funds, we are not auditors and cannot comment in depth on the achievement of this element of Objective 4. However, from our research it does seem that many of the CSCs still are finding their way in terms of keeping complete and up-to-date financial records. It is a difficult task, given the range of funding sources, types of contracts, and array of individuals served, but there definitely is room for improvement in this area. Better financial administration means better accountability and more effective planning at the local and program-wide levels.

Evaluative Conclusions on the CSC as a Program

In this section we draw together the descriptive findings and the evaluative findings on the achievement of the four objectives at the level of the Community Skills Centres themselves to address the four *program-wide* evaluation issues. These were the basis of the evaluation framework, and they correspond to the federal government's guidelines for the evaluation function. The evaluation issues are:

- Program rationale ("Program relevance to policy goals and objectives and program design.");
- Impacts and effects of program ("...deem to be the impacts of the initiative," which means at the level of individuals or individual projects, and generally impacts in the shorter term);
- Program objectives achievement ("...to what degree the initiative has been implemented; how effective these processes have been....");
- Alternatives for improved programming ("...provide recommendations and best practice model"); these are to be provided under separate cover, but we will comment on the issue in this section.

Program Rationale

There are two elements of program rationale that need to be addressed. One is whether the CSC as a program fits appropriately within the policy goals and objectives of federal and provincial governments, and within the goals and needs of the communities in which the CSCs are placed. The second element to be evaluated is whether *this* program design is an appropriate one for meeting those goals and objectives. That is, do the structure and operation of the CSCs component parts logically and practically enable the achievement of the goals set out for the program overall? We will deal with each topic in turn.

First, it will be recalled that the rationale for the Strategic Initiatives Program (SIP) of the federal government were couched in terms of reform of the social

security system. Programs under the SIP were to find new ways to help individuals "facing serious labour market problems" to overcome these barriers and thereby reduce their "dependence on the social security system." At the provincial level, through its *Skills Now* program, the British Columbia government utilizes a number of ways to "...prepare British Columbia's workforce for the 21st Century..." The CSC program is one of those ways.

In our view, the CSC program as a whole in the province fits completely within the goals of federal, provincial, and community partners. Each wishes to strengthen the employability of individuals and to enhance the economic strength of communities. Training is an essential tool to achieve that goal. Hence, the focus of the CSC initiative on facilitating training at the community level entirely supports the rationale for the program.

But what about the program model itself -- the focus on community boards, community participation in decision-making, the identification of training needs, the concentration on the use of electronic technology offered in a community-centred facility? Do these processes and program structures make sense for achieving the goals of the initiative? Though there are many and varied training resources across the province, it is clear to the evaluators that in many communities, particularly smaller ones, that there is a decided gap in exactly the kinds of services the CSCs can offer. In these communities either these training services do not exist or if they do exist in some form, they may not be sufficiently responsive to the particular needs of employers or those unemployed individuals who are not comfortable in more traditional learning situations (e.g., formal classrooms, traditional student/teacher relationships, fixed entry and exit points from programs, etc.). In addition, the reliance of many CSCs on their boards for input on decisions and the efforts of their managers to assess the needs of the community for training fit well with the ability of the CSC to make a rapid, flexible, and innovative response to identified needs.

Thus, the rationale for the CSC initiative, as implemented as a whole in the province, is fully justified in terms of need and it is clearly supported by its design, processes and structure. It does not appear to jeopardize local training services nor duplicate them. The CSCs ability to add value to local programming largely precludes strict duplication. However, given the lack of clarity in many communities about what "competition" and "duplication" mean, conceptually and in practice, it would be very useful for the respective governments to clarify their own working definitions of these concepts and then communicate them fully to all concerned.

Impacts and Effects of Program

The underlying questions for this evaluation issue had to do with whether the CSC initiative increased community control over local education and training

issues, whether the CSCs enhanced the local "training culture" through the use of technologies, and whether they met the local training needs effectively.

Because of the role of their boards and because of the intensive partnering and networking efforts of most managers and staff, it can be said that the CSCs have made significant progress in increasing local control over education and training issues. They have actively identified needs and have striven with some success to meet these needs. They rely heavily upon their own technological base to meet these needs. There have been strains between the CSCs and the public and private sector trainers in a number of communities. However, in many of these, the CSCs have developed effective partnerships that have reduced or resolved these strains. We believe that there may have been a learning opportunity for the other training resources as well, in that a number have become more aware of the increasing importance of being more flexible and responsive in their own services, to meet the particular needs of their own client groups.

We believe that there is not a strong "learning culture" present in many businesses or among many individuals in the labour force across the province. This evaluation and many of the others we have done, as well as our study of adjustment and training issues in general, leads us to this conclusion. Therefore, the challenge for CSCs to enhance the local learning culture is a large one. Nevertheless, in several communities the CSCs have done just that. They have done so with large companies, small businesses, labour organizations, and individuals who are employed, under-employed, unemployed or contemplating entering the workforce after a gap of many years. The CSCs partnerships and informal contacts tend to reinforce the efforts of community leaders, educators, and government offices (HRCC's, MoEST/Skills Now) to create more awareness of the importance of life-long educational and skills upgrading. The CSCs technological capacities play a key role in facilitating that upgrading. The new technologies have an inherent appeal to today's worker, assuming that they can overcome their initial unease about their ability to use it. But the programs of the CSCs are aimed at reducing that anxiety and they are quite effective at doing so.

The CSCs generally are responding to identified needs for training, and their programming is designed to meet those needs in ways that are appealing and supportive to their clientele. Thus, it appears that the CSCs do indeed meet the training needs of clients effectively. It should be noted that the clients are not only the trainees, but the many employers or the HRCC's and Skills Development offices that are supporting their workers/clients in the training that is provided through the CSCs. The evidence is that there is a high level of satisfaction with the CSC services from both levels of client -- trainees and those who support them.

Thus, the impacts and effects of the CSC program on the local training culture and on those who use the training and related services can be seen as positive.

The training provision is generally highly focused on identified needs and the quality of service seems to be fully adequate to meet these needs.

Program Objectives Achievement

The goals and objectives of the federal and provincial governments for the CSC program were not completely congruent with each other. That is, at the federal level, the goals of the Strategic Initiatives Program focused on persons who were dependent on the social security system. This would mean people on Income Assistance. (We do not understand Employment Insurance to be a social security program, but believe that it is a goal of both federal and provincial governments to assist workers on EI to find employment as soon as possible, to reduce their reliance on this benefit.) The provincial goals and objectives for the CSC program seem to be broader. Those to be assisted certainly encompass persons on Income Assistance, but as the broad range of programming that falls within the *Skills Now* initiative indicates, the British Columbia government's goals for the CSCs are much more inclusive. As we noted earlier, the CSC initiative is but one of the ways that *Skills Now* programming helps the British Columbia workforce to be prepared "... for the 21st Century..." As such, training services are very diverse and they address the needs of both employed, under-employed, unemployed and new entry workers who require training support. Employers often are an integral part of these provincial training programs as well, as their training needs are identified and training programs are developed for their workers.[4]

From what we could learn about the profile of those served in the CSCs as a whole, it appears that the goals of the federal government for its primary target group are as well met as the goals of the provincial government.

It is true that there seems to be an under-representation (if that is indeed the case) of persons on Income Assistance. Our discussions with MoEST Training Consultants indicated that they can encourage clients to take training or educational upgrading at the CSC, but that they cannot cause the person to do so. (It may be that the new YouthWorks component of B.C. Benefits will result in more use of services such as CSCs by youth, in that at some point in their time on IA they must undertake training to continue to be eligible for assistance.) Also, the barriers to employability that persons on IA already experience are very difficult to overcome in any case, and the CSCs do not have outreach services that might encourage greater utilization by persons on Income Assistance.

In contrast, there is substantial, and we think increasing, utilization by employer-sponsored workers, persons on EI, and a small proportion of those who pay for

---

4 Examples of these employer-based programs are the Small Business and Sectoral Partnership Training programs.

services themselves. This is very much a result of the efforts that the CSCs make to become financially independent. They market to these groups. They design their programming for these groups. They create a learning environment that is appealing to these trainees and their employers.

But no matter what the proportions of employed or unemployed/income assistance persons receiving services from the CSCs, the fact is that both federal and provincial governments are committed to enhancing employability -- for the employed and unemployed.

Thus, taking together all of the findings, and assessing achievement in relation to the federal and provincial goals for the CSC program, we find that the development and implementation of the CSC program and its individual community Centres has made substantial progress in achieving those objectives. The program as a whole is impressive. Progress has been made on all four objectives, though there are inherent limitations, we believe, to the full achievement of financial independence for each and every Centre.

Alternatives for improved programming

The rationale of the CSC program is sound, the goals and objectives fit within federal and provincial policies and priorities, and they take into account community needs for increased economic well-being. The structure and processes of the CSC program as a whole are appropriate for achieving its goals and objectives. Some of the objectives are more achievable than others, given local circumstances, as we have noted at several points in the report. Thus, we do not see a need for substantial change to the program nor to developing alternate ways of achieving these program goals.

Virtually all programming can benefit from some modification, based on a systematic review of its operations. This is a major value of the evaluation process. We have provided our recommendations for future directions of the CSC, under separate cover, as called for in the terms of reference of the project. However, it may be useful to have a brief discussion in this overview report of some of the areas that were considered in the recommendations.

We believe that the CSC initiative as a whole would benefit from:

- A clarification of its roles and responsibilities for training in comparison to those of the public and private sector training providers.
- The development of specific, but different standards for individual CSCs for achieving financial independence; with these standards reflecting the goal of independence but the reality of limited possibility in many communities. These standards would be a contractual obligation and would be re-visited and revised as circumstances called for this.

- The development of comprehensive, consistent and comparable information management systems for all CSCs.
- A long-range plan for assuring that all CSC electronic technologies remain up-to-date, without unduly taxing the capacity of the CSCs to achieve their respective requirements for financial independence.
- Regular, systematic communication and consultation among all CSCs, to share ideas, resolve problems, and increase their capacity to meet all program objectives.

The specific ways that each of these benefits could be implemented are addressed in the recommendations and best practices discussion. But for now it should be evident that the essential soundness of the idea and the implementation of the initiative as a whole does not call for a consideration of full-scale alternatives to meeting the objectives of the program.

ÉVALUATION FORMATIVE DES CENTRES COMMUNAUTAIRES DE FORMATION

Rapport sommaire des constatations et des conclusions de l'évaluation formative des centres communautaires de formation

Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
mars 1997

SP-AH043F-03-97

REMERCIEMENTS

La présente évaluation a été réalisée par CS/RESORS Consulting, Ltd., de Vancouver. L'équipe d'évaluation se composait des personnes suivantes : chef d'équipe, Marylee Stephenson, ph.d.; agents principaux de recherche : Brian McGowan, Jill Cory, John Kafka et Danny Foster (ces deux derniers du Cornerstone Planning Group); gestionnaire de la base de données / analyste statistique : David Groden; équipe de sondage par téléphone : Points of View Research.

Nous tenons à remercier :

Le Comité directeur de l'évaluation, qui compte des membres en Colombie-Britannique et à Ottawa, et les trois gestionnaires contractuels;

Les membres du conseil d'administration et du personnel de tous les CCF, particulièrement les huit CCF où nous avons passé plusieurs jours aux fins des études de cas;

Les nombreuses personnes dans les collectivités desservies par des CCF partout dans la province qui nous ont accordé leur temps et nous ont fait part de leurs vues;

Les anciens participants qui ont été interviewés par téléphone.

L'évaluation s'est révélée un processus long et complexe, mais l'aurait été encore davantage sans la bonne volonté et la collaboration de toutes ces personnes.

TABLE DE MATIÈRES

SOMMAIRE

RÉPONSE DE LA DIRECTION

I. Introduction : raison d'être et mandat de l'évaluation

II. Méthodologie de l'évaluation

III. Constatations de l'évaluation

A. Constatations descriptives de l'évaluation des CCF
B. Constatations de l'évaluation au niveau des CCF

SOMMAIRE

Raison d'être et mandat de l'évaluation

C'est dans son budget du 22 février 1994 que le gouvernement fédéral a annoncé le Programme des initiatives stratégiques. En Colombie-Britannique, le *Ministry of Education, Skills and Training* (ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation – MEHF) s'est associé en partenariat avec le gouvernement fédéral, dans le cadre du programme *Skills Now* de la province, pour ouvrir des Centres communautaires de formation (CCF). La première phase d'une évaluation en trois phases de l'initiative CCF vient d'être menée à bien et le présent rapport en constitue un sommaire, qui a été rédigé à la suite de la version préliminaire du rapport intégral (*Technical Report*). Voici quels étaient les objectifs de l'évaluation dans son ensemble :

- déterminer la mesure dans laquelle l'initiative CCF a atteint ses objectifs initiaux;
- déterminer si le financement des CCF est utilisé efficacement;
- déterminer la mesure dans laquelle les CCF ont adopté des formules nouvelles et novatrices pour répondre aux besoins des collectivités;
- déterminer la mesure dans laquelle le partenariat entre le gouvernement fédéral, la province et les collectivités a aidé l'initiative CCF à atteindre les objectifs énumérés ci-dessus;
- recueillir des données sur les activités et l'exploitation des CCF.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation était de nature formative. La recherche sur laquelle elle s'appuie a tablé sur des données de cinq grandes catégories, assorties des méthodes de collecte appropriées. Voici quelles ont été les sources des données et les méthodes de collecte :

1. **Études de cas (8)**[1] : Entrevues avec le personnel, les clients et les partenaires dans la collectivité, et examen de la documentation;

1 Il s'agit de North Island (Port Hardy, Port McNeill, Port Alice), North Cariboo (Quesnel), North Coast (Prince Rupert), Sparwood, Revelstoke, Vancouver East, Prince George, Peace (Dawson Creek).

2. **Examen d'autres CCF (13) :** Entrevues avec le personnel, un nombre plus restreint de partenaires;
3. **Entrevues avec des intervenants clés au niveau de la province et au niveau du programme (13) :** Entrevues avec des représentants des ministères et organismes fédéraux et provinciaux, des associations de formation du secteur public, etc.
4. **Examen de documents et de données administratives à l'échelle du programme :** Examen de documents et de données administratives au sujet du programme et au sujet de projets particuliers qui ont été fournis par les CCF à titre individuel et par le Groupe de travail de l'évaluation et les directeurs de programme du Ministère. Il s'agissait notamment des plans d'activité et de formation, des contrats avec le MEHF, de correspondance, de rapports d'étape, etc.
5. **Entrevues téléphoniques avec d'anciens participants :** 306 entrevues menées auprès de répondants choisis dans le cadre des études de cas de huit CCF.

En tout, 222 intervenants clés et 306 participants ont été interviewés. Les résultats ont été analysés au moyen d'une étude de contenu des entrevues ainsi que de données administratives et de données sur les documents. Un rapport préliminaire, publié sous forme de rapport technique, a été rédigé, puis le présent rapport sommaire.

Constatations de l'évaluation

Le rapport sommaire ainsi que le rapport technique, qui est beaucoup plus vaste, font un examen approfondi de la structure du programme des CCF, de leur exploitation et de la mesure dans laquelle leurs objectifs ont été atteints dans les collectivités. Le présent condensé constitue en fait un précis des constatations de l'évaluation. Celles-ci seront présentées en fonction des quatre objectifs établis par la direction du programme, puis en fonction de thèmes d'évaluation plus vastes, notamment la raison d'être du programme, ses répercussions et ses effets, la réalisation des objectifs et les solutions de rechange pour améliorer le programme.

A. Constatations de l'évaluation : Réalisation des objectifs des CCF

Objectif 1

Faire office de point de convergence pour accroître l'accès à la formation et pour ouvrir la voie vers de nouvelles possibilités en matière de formation; rehausser la valeur des services; servir de point d'accès à l'information sur le marché du travail et répondre aux besoins en matière de formation de membres de groupes cibles.

Même s'il ne faut pas oublier que les CCF de la province n'en sont pas tous à la même étape d'implantation et qu'ils exercent leurs activités dans des contextes différents, il semble évident, aux yeux des évaluateurs, que dans l'ensemble, les CCF accomplissent d'importants progrès dans la réalisation du premier objectif. Un grand nombre font office de point de convergence pour les efforts de la collectivité visant à accroître les possibilités de formation. La plupart des membres de leur conseil d'administration et de leur personnel sont très sensibilisés à l'importance de ne pas répéter la formation existante ou de faire concurrence aux fournisseurs de formation du secteur public ou du secteur privé. Si un CCF offre de la formation qui est déjà *dispensée* par d'autres sources, c'est qu'elle n'est pas *accessible* dans un lieu ou selon un format ou un horaire qui répond aux besoins du groupe de clients desservis par le CCF dans une situation donnée.

Collectivement, les CCF jouent un rôle secondaire comme point d'accès à l'information sur le marché du travail. La collecte et l'analyse d'IMT ne relèvent généralement pas de la compétence du personnel. En ce qui concerne le ciblage des services, les CCF se sont révélés très efficaces collectivement lorsqu'il s'agissait de déterminer les besoins en matière de formation, particulièrement les besoins dont la satisfaction allait représenter une source de revenu, et d'y répondre. De tous les facteurs qui influencent le ciblage des services, le plus important est la possibilité de recouvrement des coûts. S'il y a moyen d'aller chercher des recettes en desservant un groupe particulier – que ses membres soient employés ou non – c'est généralement sur ce groupe que les CCF cibleront leur programmation.

Objectif 2

Accroître l'apport de la collectivité et sa participation aux décisions relatives aux questions de la formation et de l'adaptation en établissant des plans de formation CCF; en évaluant l'environnement communautaire; et en mettant sur pied des processus de consultation et de décision.

Les CCF ont abordé cet objectif, mais il reste encore beaucoup à faire pour l'atteindre. La plupart des CCF sont déterminés à atteindre l'objectif, mais la charge de travail des membres du conseil et du personnel ainsi que leurs compétences techniques et leurs intérêts ne permettent généralement pas aux CCF de procéder à des consultations exhaustives et systématiques auprès de la collectivité et de faire participer cette dernière aux processus décisionnels. C'est donc le conseil d'administration qui assure l'apport de la collectivité.

Objectif 3

Accroître la compétitivité dans le marché mondial en offrant des services qui encouragent l'utilisation de la technologie; faire partie d'un réseau interconnecté à l'échelle de la province; et compter sur les services, les groupes et les individus qui s'intéressent déjà au domaine de la technologie dans les collectivités locales et collaborer avec eux.

C'est peut-être trop demander aux CCF locaux que de les charger d'accroître notre compétitivité mondiale, même si on a relevé des cas où la formation offerte par un CCF avait aidé la succursale d'une entreprise internationale à améliorer les compétences de son personnel. En ce qui concerne l'exploitation des technologies électroniques, les CCF ont fait une excellente utilisation de leur base technologique. Ils l'utilisent pour la formation qu'ils dispensent eux-mêmes et s'associent régulièrement avec des fournisseurs de formation au niveau local, au niveau national et au niveau international, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ils font régulièrement participer la collectivité à l'exploitation des technologies, par le biais de diverses séances d'initiation et d'autres activités. À notre avis, c'est l'objectif que les CCF réussissent le plus efficacement à satisfaire à l'heure actuelle.

Objectif 4

Ne plus compter sur les fonds du gouvernement pour financer leurs frais d'exploitation, ce, en allant chercher des revenus et en misant sur les fonds du secteur privé; en créant des partenariats et en collaborant avec la collectivité; et en administrant leurs fonds de façon responsible.

Pratiquement tous les CCF sont fermement déterminés à atteindre la plus grande autonomie financière possible. Cependant, il ne suffit pas de viser cet idéal pour l'atteindre. Les conditions locales doivent y être propices (une solide base industrielle intéressée à exploiter les ressources en matière de formation des CCF, un nombre suffisant de stagiaires dont la formation est financée et qui peuvent donc être une source de revenu, etc.), et elles ne le sont pas dans un grand nombre de collectivités. À une ou deux exceptions près, les CCF

obtiennent les meilleurs résultats possibles dans la réalisation de cet objectif, à leur étape respective de développement. Dans l'ensemble, les membres du personnel possèdent diverses compétences concernant le monde des affaires, la formation et le développement économique communautaire. Ils obtiennent de très bons résultats lorsqu'il s'agit de créer des partenariats et de collaborer avec les intervenants de la collectivité. Cependant, nous croyons que cet objectif n'est pas réaliste pour tous les CCF, et qu'il faudra en tenir compte dans l'élaboration de toute politique ou de tout programme, à l'avenir.

En ce qui concerne l'administration des fonds, l'évaluation a révélé qu'un grand nombre de CCF éprouvent encore certaines difficultés lorsqu'il s'agit de tenir des dossiers financiers complets et à jour. C'est là une tâche difficile, étant donné toutes les sources de financement, les genres de contrat et l'éventail des participants desservis, mais il y a nettement place pour amélioration à ce chapitre.

B. Conclusions de l'évaluation du programme des CCF

Raison d'être du programme

Dans l'ensemble, le programme des CCF correspond complètement aux objectifs des membres du partenariat fédéral, provincial et communautaire. Chaque partenaire désire renforcer l'employabilité des participants et la solidité économique des collectivités. La formation est un outil essentiel pour atteindre cet objectif. Ainsi donc, en se concentrant sur la facilitation de la formation au niveau communautaire, les CCF épousent parfaitement la raison d'être du programme.

De plus, la raison d'être de l'initiative CCF, telle qu'elle a été implantée à l'échelle de la province, est pleinement justifiée en ce qui concerne les besoins en matière de formation des collectivités, et la conception du programme, ses processus et sa structure correspondent clairement à cette raison d'être. Les CCF ne mettent pas en danger les services de formation locaux, pas plus qu'ils ne viennent les répéter, en ce sens que leur capacité d'optimiser la programmation locale va à l'encontre d'une stricte répétition des services. Cependant, comme un grand nombre de collectivités n'ont pas défini clairement ce que signifie la « concurrence » et le « chevauchement », il serait très utile, en théorie comme dans la pratique, que les divers paliers de gouvernement clarifient leurs définitions de ces notions puis les communiquent pleinement à tous les intéressés.

Répercussions et effets du programme

Les CCF ont fait preuve de dynamisme dans la définition des besoins et ont remporté un certain succès dans les mesures qu'ils ont prises pour les satisfaire. Ce faisant, ils ont beaucoup compté sur leur propre base technologique. Il y a eu certaines frictions entre les CCF et les fournisseurs de formation du secteur public et du secteur privé dans quelques collectivités. Cependant, dans un grand nombre de cas, les CCF ont établi des partenariats efficaces qui ont permis de réduire ou d'éliminer ces frictions.

On peut donc considérer que le programme des CCF a eu des répercussions et des effets positifs sur la culture des milieux locaux de la formation et sur les personnes qui ont recours à la formation et aux services connexes. La formation offerte est généralement très ciblée sur les besoins définis et la qualité des services semble pleinement adéquate pour combler ces besoins.

Réalisation des objectifs du programme

Dans l'ensemble, le programme des CCF a en général atteint les quatre objectifs énumérés ci-dessus. Les participants qui avaient un emploi ont eu tendance à demeurer employés, et quelque 30 % de ceux qui étaient en chômage au moment de la formation ont depuis trouvé du travail. Il est clair que les participants employés ont l'impression qu'ils ont de meilleures chances de conserver leur emploi, et une bonne proportion des participants sans emploi s'attendent à ce que la formation augmente leur chance de trouver un emploi à l'avenir. Ainsi, le programme a atteint tout un éventail d'objectifs. La qualité des services est généralement bonne et les résultats sont positifs. Le seul objectif qui peut présenter des limites inhérentes dans *certaines* collectivités est celui de l'autonomie financière complète dans un milieu économique vulnérable.

Solutions de rechange pour améliorer le programme

La raison d'être du programme des CCF est rationnelle, ses buts et objectifs correspondent aux politiques et aux priorités fédérales et provinciales, et les CCF tiennent compte des besoins de la collectivité au chapitre de l'accroissement du bien-être économique. La structure et les processus sur lesquels repose le programme dans son ensemble peuvent lui permettre d'atteindre ses buts et ses objectifs. Les évaluateurs estiment donc qu'il ne sera pas nécessaire de modifier le programme en profondeur ou trouver des solutions de rechange pour en atteindre les objectifs.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation et Développement des ressources humaines Canada ont publié récemment un rapport intitulé *Évaluation formative des centres communautaires de formation*, dans le cadre de l'Accord sur les initiatives stratégiques. Le rapport porte sur la raison d'être, les répercussions et les effets, et la réalisation des objectifs de l'initiative des Centres communautaires de formation (CCF). Il contient également un certain nombre de recommandations qui portent notamment sur l'élaboration de politiques et les activités des CCF, en réponse à un certain nombre de problèmes associés à la gestion de cette initiative. Vous trouverez ci-dessous la réponse de la direction à chacune des ces recommandations :

Élaboration de politiques

A. Mandat et objectifs des CCF

Recommandation issues de l'étude

Les gouvernements fédéral et provincial devraient clarifier le mandat et les objectifs des CCF par rapport à ceux des fournisseurs de cours des secteurs public et privé afin d'éliminer les incohérences actuelles ou éventuelles concernant les dédoublements, la concurrence, le droit de premier refus, et certains objectifs des CCF.

Réponse de la direction

En vertu de leur mandat, les CCF doivent déterminer les besoins de formation dans leur collectivité respective, puis répondre à ces besoins en collaboration avec les fournisseurs de cours des secteur public et privé. Le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation revoit en ce moment le mandat et les objectifs des CCF, et il communiquera tout changement d'orientation aux principaux intervenants concernés.

B. Choix des futurs sites de CCF

Recommandation issues de l'étude

Les gouvernements fédéral et provincial doivent s'assurer que le choix des nouveaux sites se fera en fonction d'une évaluation « indépendante » des besoins locaux.

Réponse de la direction

À l'heure actuelle, on ne prévoit pas ouvrir de nouveaux Centres communautaires de formation au cours de l'exercice 1997-1998.

Activités des CCF

A. Dispositions en matière de financement

Recommandation issues de l'étude

Les deux gouvernements devraient clarifier leurs engagements en matière de financement et les communiquer aux CCF. Ils devraient également indiquer s'ils aideront les CCF à se mettre à niveau sur le plan technologique.

Réponse de la direction

Développement des ressources humaines Canada et le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation verseront chacun un montant de 20,13 millions de dollars aux CCF au cours de la période de cinq ans que durera l'Accord sur les initiatives stratégiques (1994-1999), sous réserve de la disponibilité des fonds et de l'approbation des budgets nécessaires. Les deux gouvernements communiquent leurs engagements en matière de financement pour les CCF aux réunions du conseil d'administration des CCF et du « consortium ». De plus, les deux gouvernements ont l'intention de verser les fonds nécessaires à la mise à niveau technologique des CCF.

B. CCF -- Communications

Recommandation issues de l'étude

Les gouvernements fédéral et provincial devraient clarifier le statut du « consortium » et en informer par écrit les CCF.

Réponse de la direction

Développement des ressources humaines Canada et le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation appuient le rôle du « consortium » des CCF qui consiste à établir et à maintenir des contacts et des relations de travail efficaces avec les CCF et les organismes des secteurs public et privé afin d'aider à développer et à promouvoir les services des CCF. Les deux gouvernements se sont engagés à verser un total de 124 200 $ pour soutenir les activités du « consortium » pendant l'exercice 1997-1998.

Recommandation issues de l'étude

Les deux gouvernements devraient appuyer la tenue régulière de réunions ou de vidéoconférences destinées à promouvoir le partage du savoir-faire et de l'information entre les CCF.

Réponse de la direction

La responsabilité première de l'amélioration des communications entre les CCF revient au « consortium » des CCF. De plus, les gouvernements fédéral et provincial ont appuyé la tenue de réunions, telles les assemblées générales annuelles et les réunions du conseil de direction du « consortium », destinées à promouvoir le partage du savoir-faire et de l'information entre les CCF, et ils continueront à le faire.

C. Conseil d'administration des CCF - activités de développement

Recommandation issues de l'étude

Développement des ressources humaines Canada et le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation devraient verser périodiquement des fonds destinés à financer les activités de développement du conseil d'administration.

Réponse de la direction

Les deux gouvernements ont versé au « consortium » des CCF des fonds pour l'élaboration d'un manuel de directives portant sur les activités de développement du conseil d'administration et les questions opérationnelles, et il financera les activités de développement du conseil d'administration par l'entremise du « consortium » au cours de l'exercice 1997-1998.

Nous espérons que la présente a permis de préciser la volonté des deux gouvernements de contribuer au fonctionnement efficace des CCF. Pour obtenir

de plus amples renseignements, n'hésitez pas à communiquer avec Dawn McKay, du ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation, au (250) 356-7700, ou Myrna Partridge, de Développement des ressources humaines Canada, au (604) 666-9555.

ÉVALUATION FORMATIVE DES CENTRES COMMUNAUTAIRES DE FORMATION

L'évaluation des Centres communautaires de formation (CCF) a été un projet intensif de grande échelle; le rapport de ses constatations a donc été long et détaillé. Une fois la version préliminaire du rapport livrée, il a été décidé qu'il serait utile d'avoir un « rapport sommaire » des constatations qui serait plus facilement accessible à une vaste gamme de lecteurs. Le présent rapport a donc été rédigé suite à cette décision. Il reprend tous les grands points du rapport intégral, mais met l'accent sur les faits saillants des constatations descriptives et des conclusions évaluatives. La version préliminaire du rapport intégral, le *Technical Report*, n'est pas annexée.

I. Introduction : raison d'être et mandat de l'évaluation

C'est dans son budget du 22 février 1994 que le gouvernement fédéral a annoncé le Programme des initiatives stratégiques. En Colombie-Britannique, le *Ministry of Education, Skills and Training* (ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation – MEHF) s'est associé en partenariat avec le gouvernement fédéral, dans le cadre du programme *Skills Now* de la province, pour ouvrir des Centres communautaires de formation (CCF). La première phase d'une évaluation en trois phases de l'initiative CCF vient d'être menée à bien. Voici quels étaient les objectifs de l'évaluation dans son ensemble :

- déterminer la mesure dans laquelle l'initiative CCF a atteint ses objectifs initiaux;
- déterminer si le financement des CCF est utilisé efficacement;
- déterminer la mesure dans laquelle les CCF ont adopté des formules nouvelles et novatrices pour répondre aux besoins des collectivités;
- déterminer la mesure dans laquelle le partenariat entre le gouvernement fédéral, la province et les collectivités a aidé l'initiative CCF à atteindre les objectifs énumérés ci-dessus;
- recueillir des données sur les activités et l'exploitation des CCF.

II. Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation était de nature formative, c'est-à-dire qu'elle allait permettre «... d'améliorer un programme, une politique, un groupe ou des employés (s'il s'agit

d'une évaluation auprès du personnel), ou encore un produit particulier »[2]. La recherche sur laquelle elle s'appuie a utilisé des données de cinq grandes catégories, assorties des méthodes de collecte appropriées. Voici quelles ont été les sources des données et les méthodes de collecte :

1. **Études de cas (8) :**[3] Un programme intensif d'entrevues sur place avec le directeur du CCF, le personnel, les stagiaires s'il y en a au moment des entrevues, le président et les membres du conseil d'administration, d'autres intervenants de la collectivité (c.-à-d. des représentants du milieu des affaires, des syndicats, des groupes de développement économique communautaire, des Premières Nations, de ministères intéressés et des autorités municipales; en moyenne, 15 personnes ont été interviewées).
2. **Examen d'autres CCF (13) :** Tous les autres CCF; entrevues téléphoniques avec le directeur, le président ou certains membres du conseil d'administration, des intervenants clés dans la collectivité (à la suggestion du directeur / président du conseil d'administration; il s'agissait souvent du directeur du Centre local de ressources humaines, du directeur régional du programme *Skills Now* du MEHF, ou de représentants clés du monde des affaires); environ quatre entrevues au total dans chaque cas.
3. **Entrevues avec des intervenants clés au niveau de la province et au niveau du programme (13) :** Huit occupaient des postes de niveau supérieur au sein de Développement des ressources humaines Canada et au MEHF, qui étaient les partenaires fédéral et provincial de l'initiative des CCF. L'un est commissaire à l'emploi et quatre occupent des postes de directeur auprès de la College-Institute Educator's Association of C.B., de l'Advanced Education Council of B.C., du B.C. Labour Force Development Board (co-président du travail) et de l'Open Learning Agency.
4. **Examen de documents et de données administratives à l'échelle du programme :** Examen de documents et de données administratives concernant le programme en général et des projets particuliers, fournis par les CCF à titre individuel et par le Groupe de travail de l'évaluation et les directeurs de programme du Ministère. Il s'agissait notamment des plans d'activité et des plans de formation, des contrats avec le MEHF, de la correspondance, des rapports d'étape, etc. Les constatations tirées de cet examen apparaissent au début de chaque étude de cas et, en ce qui concerne les CCF qui n'ont pas fait l'objet d'une étude de cas, elles sont présentées à l'annexe A.

---

2 Patton, Michael. *Designing Qualitative Studies*, Sage Publications, 1990, p. 156 [traduction].

3 Il s'agit de North Island (Port Hardy, Port McNeill, Port Alice), North Cariboo (Quesnel), North Coast (Prince Rupert), Sparwood, Revelstoke, Vancouver East, Prince George, Peace (Dawson Creek).

5. **Entrevues téléphoniques avec d'anciens participants :** 306 entrevues ont été menées auprès de répondants choisis dans le cadre des études de cas de huit CCF.

En tout, 222 intervenants clés et 306 participants ont été interviewés. Les résultats ont été analysés au moyen d'une étude de contenu des entrevues ainsi que de données administratives et de données sur les documents. Un rapport préliminaire a été rédigé, puis le présent rapport sommaire.

III. Constatations de l'évaluation

Les constatations de l'évaluation des CCF ont été divisées en deux catégories, soit les constatations descriptives et les constatations évaluatives. Il peut être utile de définir ces deux expressions. Les constatations descriptives résument les activités et les répercussions du programme, du point de vue des personnes qui y ont participé et à partir d'une examen des documents et des statistiques du programme. Ce volume considérable de données, recueillies par divers moyens, a été analysé systématiquement par les évaluateurs, qui en ont tiré une description exhaustive de ce qui a été entrepris par le biais du programme des CCF – tant à l'échelle de la province que dans les collectivités. En plus de permettre de décrire ce qui s'est passé, d'après les entrevues et l'examen de la documentation, cette analyse a permis de déterminer ce que les nombreux intervenants pensent des CCF, quel que soit leur angle d'observation. Il peut s'agir de membres du personnel supérieur des organismes gouvernementaux, du personnel des CCF, des leaders communautaires ou des personnes qui ont eu recours aux services des CCF. Il faut bien connaître les buts, les objectifs, les activités et les effets du programme pour comprendre et apprécier les constatations évaluatives qui suivent.

Les constatations évaluatives sont le résultat de l'évaluation du programme effectuée par les évaluateurs – quels ont été ses points forts, quels éléments ont donné de bons résultats et quels éléments n'ont pas fonctionné, ce qui devrait être fait à l'avenir. Ainsi, les constatations évaluatives tablent sur les constatations descriptives, qui servent de base pour répondre à des questions plus vastes sur la qualité et l'avenir du programme dans son ensemble. Nos constatations évaluatives seront présentées selon deux niveaux d'analyse. Le premier niveau concerne la réalisation des quatre objectifs établis par les gestionnaires du programme. La collecte des données a été axée sur ces quatre objectifs, c'est-à-dire le CCF qui doit servir de point de convergence pour satisfaire les besoins en matière de formation de la collectivité, faciliter la participation de la collectivité au processus décisionnel, exploiter davantage les technologies électroniques aux fins de la formation, et atteindre l'autonomie financière de façon à ne plus avoir besoin de financement de la part du gouvernement.

Après avoir présenté une évaluation de la réalisation de chacun de ces quatre objectifs, nous présenterons nos conclusions évaluatives pour le programme des CCF *dans son ensemble*. C'est là que nous aborderons la raison d'être du programme, ses répercussions et ses effets, la réalisation de ses objectifs, et les solutions de rechange proposées pour l'améliorer à l'avenir. De telles évaluations à deux niveaux nécessitent une relation sans lien de dépendance avec le programme, ainsi que l'application systématique des principes de la recherche et de l'évaluation aux constatations descriptives.

Nous commencerons par donner un aperçu des constatations descriptives de l'évaluation des CCF partout en Colombie-Britannique. Nous ferons d'abord une brève description du degré de mise en œuvre des divers CCF dans les collectivités. Nous examinerons ensuite les constatations par rapport aux quatre objectifs des CCF. Les constatations recueillies au niveau des collectivités reposent sur une analyse des résultats d'un programme intensif de collecte de données dans le cadre des huit études de cas, des autres entrevues et de l'examen de la documentation des CCF n'ayant pas fait l'objet d'une étude de cas, et, lorsqu'elles étaient pertinentes pour un objectif particulier, des constatations tirées des entrevues téléphoniques menées auprès d'anciens participants ayant profité des services des CCF. Les constatations relatives à tous les CCF en exploitation ont été agrégées et donc quelque peu généralisées. Pour chacun des quatre objectifs, nous donnerons d'abord les perspectives des CCF eux-mêmes puis de leurs partenaires et des intervenants de la collectivité, et ensuite les perspectives de répondants clés qui ont une vue générale du programme dans son ensemble. Dans le cadre de la description des CCF au niveau local, nous présenterons également certaines constatations tirées des entrevues téléphoniques auprès d'anciens participants, lorsqu'elles sont pertinentes.

L'examen de l'initiative CCF selon l'expérience qu'en ont eue les CCF au niveau local donne une bonne idée des activités et des répercussions du programme. Mais pour avoir une image exhaustive et équilibrée de l'initiative CCF, il est tout aussi important d'examiner les opinions de ceux qui ont fait l'expérience de l'élaboration et de la mise en œuvre du **programme** des CCF. Il s'agit d'une initiative provinciale des autorités fédérales et provinciales ayant pour objet de «...réduire les répercussions négatives de l'ajustement du marché du travail et du chômage dans les collectivités en bonifiant les programmes locaux, l'objectif final étant, pour les résidents de ces collectivités, de trouver ou de conserver un emploi. »

Des entrevues avec 13 répondants clés de divers ministères fédéraux et provinciaux, d'associations d'éducateurs publics, des milieux du travail, etc., ont suivi à peu près le même format que les entrevues menées dans le cadre des

études de cas et auprès des autres CCF n'ayant pas fait l'objet d'une étude de cas. Elles ont porté sur ce que pensaient les répondants de la réalisation des objectifs de l'initiative CCF. Comme ces répondants avaient une vue générale du programme, ils ont été priés de nous dire ce qu'ils pensaient des CCF et de la réalisation de leurs objectifs du point de vue de la stratégie et de la conception du programme, puis de commenter la mise en œuvre au niveau communautaire.

Finalement, les constatations tirées des entrevues téléphoniques auprès de 306 personnes ayant suivi la formation offerte par les CCF sont présentées.

A. Constatations descriptives de l'évaluation des CCF

Degré d'implantation de l'initiative CCF au niveau des collectivités

Le degré d'implantation des CCF variait considérablement au moment de la collecte des données d'évaluation (entre juillet et octobre 1996). Ces variations s'expliquent en partie par le temps qui s'était écoulé depuis l'ouverture de chaque CCF, le contexte dans lequel ils ont été implantés de même que la formule d'implantation que la direction et le conseil d'administration ont retenue.

Les CCF participent à de nombreux genres d'activités liées à la formation lorsqu'ils s'efforcent d'aider les particuliers et les collectivités à relever les défis du changement économique. Tous participent, à un degré ou à un autre, à des activités visant à faciliter l'accès à la formation et à en ouvrir la voie. Certains CCF ont également mis sur pied leurs propres programmes de formation, qui sont dispensés par leur personnel ou par une équipe composée d'employés et de formateurs à contrat. Les CCF travaillent également à aider la collectivité à mieux comprendre les nouvelles technologies de formation et à se familiariser avec elles. Beaucoup tiennent des séances d'initiation gratuites sur les ressources technologiques qu'ils offrent (par exemple, le « café Internet », une halte-accueil à l'heure du lunch, des démonstrations de vidéoconférence). Dans le cadre de leurs activités de production de revenus, ils offrent en location des locaux ou de l'équipement à des groupes communautaires, des entreprises, des services gouvernementaux et des formateurs indépendants (du secteur public ou du secteur privé).

Réalisation des objectifs des CCF

Objectif 1

Faire office de point de convergence pour accroître l'accès à la formation et pour ouvrir la voie vers de nouvelles possibilités en matière de formation; rehausser la valeur des services; servir de point d'accès à l'information sur le marché du travail et répondre aux besoins en matière de formation de membres de groupes cibles.

Premièrement, compte tenu des réponses recueillies au **niveau des CCF dans la collectivité**, la plupart des répondants estiment que les genres d'activités visées par cet objectif correspondent à un besoin réel dans la collectivité. Que la collectivité soit riche ou pauvre en ressources de formation, elle peut avoir des besoins en matière de coordination des efforts. Les répondants sont également nombreux à affirmer qu'il faut offrir une formation plus souple, plus réceptive, qui permet de relever les défis en matière de contenu, de style d'apprentissage et d'horaires d'un apprenant adulte qui tente de conserver son emploi ou de trouver du travail. La majorité des répondants estiment que les CCF sont bien placés pour s'acquitter de cette fonction.

La plupart des CCF participent à une vaste gamme d'activités de partenariat et offrent eux-mêmes ou prennent des dispositions pour faire offrir un éventail de possibilités de formation dans la collectivité. La plupart offrent des cours d'éducation de base des adultes faisant appel à des ressources informatisées comme PLATO. Comme les CCF ne peuvent attribuer de certificats pour ce genre de formation, ils l'offrent en partenariat avec le conseil scolaire local ou un collège communautaire. Certains CCF ont conclu des contrats avec le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation ou avec le Centre de ressources humaines du Canada de la localité, afin d'offrir du counselling professionnel ou des cours de préparation à l'emploi. D'autres offrent de la formation à contrat destinée aux clients de l'Aide au travail indépendant. Ils offrent fréquemment une formation de base ou une formation plus perfectionnée en informatique, de même que de la formation relative à des progiciels particuliers.

On utilise de plus en plus souvent la technologie électronique pour offrir des cours via l'Internet. On a relevé plusieurs exemples de CCF ayant acheté un cours sur la façon d'exploiter Internet et l'ayant offert à contrat à l'industrie locale. On a recours aux vidéoconférences pour offrir des cours et des ateliers à distance, par exemple des séminaires de gestion donnés par des animateurs de réputation internationale, ainsi que de la formation sur l'établissement des prix des produits commerciaux en provenance du Midwest des États-Unis.

La majorité des CCF rehaussent la valeur des ressources existantes en matière de formation en donnant accès à leurs propres technologies électroniques, en aidant à faire connaître les cours offerts en partenariat, ou en étant ouverts les soirs ou les fins de semaine. Les cours offerts sont parfois les mêmes (éducation de base des adultes, etc.), mais le fait que la formation soit dispensée en dehors des heures conventionnelles et dans un milieu confortable, répondant aux besoins des adultes, est souvent considéré comme un atout important que le CCF exploite pour rehausser la valeur de la formation locale.

En ce qui concerne leur rôle de point d'accès pour l'information sur le marché du travail, sept CCF jouent un rôle significatif dans leur collectivité à cet égard, ce qui est attribuable en grande partie au fait que le CRHC local leur ait confié à contrat la prestation de tels services. Il s'agit notamment de l'accès aux guichets-emplois, de l'exploitation de kiosques sur le marché de travail, de tableaux d'affichage des offres d'emplois, de counselling de carrière et de services aux bénéficiaires de prestations d'assurance-emploi. Dans un certain nombre d'autres collectivités, les répondants étaient d'avis que ce ne sont pas des activités auxquelles le CCF peut ou doit se mêler à un degré important. Selon ces répondants, on peut obtenir cette information auprès d'autres sources dans la collectivité, sources que le CCF peut exploiter et dont il peut accroître l'accessibilité. Ils sont d'avis que les CCF n'ont ni le temps, ni l'argent, ni les compétences nécessaires pour établir et maintenir des services locaux d'IMT à jour.

Le ciblage des groupes clients varie considérablement d'un CCF à l'autre. Les priorités de ciblage sont établies par les conseils d'administration, mais selon les répondants, l'exigence qui est imposée aux CCF de devenir financièrement autonomes dans les cinq ans joue pour beaucoup dans les décisions, et va parfois même jusqu'à entraver la réalisation des autres objectifs. En d'autres mots, les CCF sont très incités à se concentrer sur des services producteurs de revenus. Il peut s'agir de formation dispensée à des personnes qui sont subventionnées par leur employeur pour se perfectionner, ou qui sont parrainées pour recevoir de la formation pendant qu'ils touchent des prestations d'a.-e., ou encore des bénéficiaires de divers programmes d'adaptation financés par des mécanismes comme *Forest Renewal B.C.* ou les Services d'aide à l'adaptation de l'industrie. Du fait de cette importance qui est accordée à la production des revenus, il arrive parfois que le CCF ne cible pas ses services sur les personnes qui ne sont pas parrainées ou qui n'ont pas les moyens d'acheter eux-mêmes la formation.

Des entrevues avec le personnel et les conseils d'administration de même que les résultats du **sondage téléphonique auprès d'anciens participants** ont tendance à confirmer que les CCF mettent l'accent sur les clients parrainés / employés. Comme nous l'indiquons dans l'introduction de l'analyse du sondage

téléphonique (qui figure en annexe), l'échantillon n'est pas vraiment représentatif, étant donné la façon dont les CCF ont pu nous fournir des noms. Compte tenu de ces limites qui nous empêchent de généraliser les résultats du sondage téléphonique, celui-ci n'en montre pas moins que sur les 306 répondants, la formation avait été payée par les employeurs dans 42,5 % des cas, par le stagiaire lui-même dans 20,9 % des cas et par l'A.-e. dans 11,4 % des cas. En d'autre mots, près de 75 % des participants avaient été parrainés ou disposaient de leurs propres ressources financières. En outre, 61,8 % des répondants au sondage téléphonique étaient employés à plein temps au moment de la formation et 10,1 % étaient employés à temps partiel. Le reste, soit 28,1 %, étaient en chômage au moment où ils ont reçu la formation.

Il y a eu relativement peu de changement dans la situation professionnelle des répondants qui étaient employés entre le moment de la formation et le moment de l'entrevue. Les employés sont demeurés employés, mais la majorité ont signalé que la formation les aiderait à conserver leur emploi à l'avenir, car ils sont en mesure de répondre à la demande croissante de compétences technologiques de pointe.

Cependant, on a constaté des changements certains dans la situation professionnelle des 86 répondants qui étaient *sans emploi* au moment où ils ont participé à la formation offerte par le CCF. Que ce nombre de répondants soit représentatif ou non du nombre de chômeurs en proportion du nombre total de personnes desservies par les CCF, il n'en demeure pas moins qu'au moment des entrevues, 30,2 % avaient trouvé de l'emploi à plein temps ou à temps partiel. De surcroît, lorsqu'on a demandé à ces répondants si les services des CCF les avaient aidés à trouver un nouvel emploi, la vaste majorité ont répondu que la formation les avait effectivement aidés. Selon la majorité des personnes qui étaient sans emploi au moment de la formation, cette dernière serait très utile pour les aider à trouver de l'emploi à l'avenir – qu'il s'agisse d'un emploi dans leur domaine ou de n'importe quel autre genre d'emploi. Ainsi, aux yeux des répondants, les CCF jouent un rôle important dans l'amélioration de l'employabilité des personnes employées et des chômeurs – même si ces derniers représentent une minorité de la clientèle desservie.

En ce qui concerne les répondants dans la collectivité, ils ont été nombreux à parler du manque de clarté du mandat des CCF. En d'autres mots, ils se demandent si, dans certains cas, les services offerts par les CCF ne sont pas identiques aux services offerts par des fournisseurs de formation du secteur privé ou du secteur public, ou ne leur font pas une concurrence directe. Les opinions varient beaucoup parmi les répondants lorsqu'on leur demande si les CCF font véritablement la concurrence à d'autres fournisseurs de formation. Mais quelles que soient leurs opinions au sujet de la concurrence, du partenariat

ou des moyens de faciliter l'accès à la formation ou d'en ouvrir la voie, la plupart des répondants pensent qu'il est essentiel que les politiques et les règlements du gouvernement à ce sujet soient clarifiées.

Presque tous les **répondants clés au niveau du programme** étaient d'avis que le premier objectif était approprié pour les CCF. Dans certaines collectivités, il y a des ressources nombreuses et différentes en matière de formation qui manquent souvent de coordination. D'autres collectivités, par ailleurs, ont peu de ressources et peuvent profiter d'un intermédiaire comme le CCF qui fait office de point de convergence permettant à la collectivité de se concerter pour rehausser ses ressources en matière de formation. Les rares répondants qui n'étaient pas d'accord ont affirmé que le premier objectif n'était approprié que dans la mesure où le CCF se contentait de *faciliter* la formation sans la *dispenser* lui-même. Un répondant a même affirmé qu'il aurait été préférable que le gouvernement mette sur pied une composante d'intervention communautaire au sein du système collégial à qui cette fonction serait confiée.

Même si la plupart des répondants clés estiment que le rôle de point de convergence était approprié pour les CCF, un certain nombre sont d'avis qu'il n'était pas réaliste de s'attendre à ce que tous les CCF puissent s'acquitter efficacement de ce rôle. À leur avis, les CCF qui s'en acquittent bien ont tendance à afficher une combinaison de divers facteurs : une excellente gestion, un conseil d'administration représentatif et dynamique et une définition claire et mutuellement acceptée du mandat du CCF. En outre, s'il y avait dans la collectivité des antécédents de collaboration parmi les intervenants locaux et si la collectivité reconnaissait clairement les avantages qu'elle pourrait éventuellement tirer de ces fonctions de point de convergence, c'étaient là d'autres atouts. Un grand nombre de ces conditions favorables se retrouvaient dans certaines collectivités, mais pas dans toutes, et c'est peut-être manquer de réalisme que de s'attendre à ce que les CFF puissent tous atteindre cet élément du premier objectif, du moins de l'avis de certains répondants.

En ce qui concerne le renforcement de la valeur des programmes existants, tous les répondants clés qui ont donné leur avis sur la question estimaient que c'était un objectif approprié pour les CCF. Ils pensent que dans de nombreux cas, les CCF jouent un rôle important lorsqu'il s'agit d'assurer l'accès à de nouveaux cours, de rehausser le contenu des cours et leur prestation par le biais de la technologie, d'offrir de la formation en dehors des heures conventionnelles et dans un milieu confortable, axé sur les besoins des adultes. Lorsque la collectivité disposait d'une vaste gamme de ressources de formation qui pouvaient être rehaussées de cette façon, et lorsque le CCF avait réussi à établir des relations positives de collaboration parmi des fournisseurs de formation, les répondants jugeaient que c'était une attente réaliste pour les CCF. Si la collectivité disposait de peu de ressource de formation, le CCF pouvait

contribuer à combler certaines lacunes. Un répondant a affirmé que dans certains cas, cette notion de valeur ajoutée avait été interprétée par certaines personnes opposées à la création des CCF comme si les CCF ne devaient pas dispenser eux-mêmes de formation, mais qu'ils avaient pour seul rôle de rehausser la valeur de la formation *existante*; d'après ces personnes, les CCF n'étaient donc pas autorisés à offrir eux-mêmes de la formation, même selon des formules de rechange (p. ex., des cours informatisés en apprentissage autonome, la formation le soir, la formation en petits groupes, etc.).

En ce qui concerne le rôle de point d'accès pour l'information sur le marché du travail, tous les répondants clés ont affirmé qu'il s'agissait d'un rôle approprié pour les CCF, car il existe des besoins certains dans les collectivités à cet égard. Cette lacune est attribuable en partie à la diminution de la présence fédérale dans ce domaine et en partie à la nécessité de connaître en détail les besoins immédiats et à plus long terme d'une collectivité *donnée* en matière d'IMT. Cependant, comme pour un grand nombre des composantes de cet objectif, les répondants avaient certaines réserves, notamment en ce qui concerne les aptitudes particulières qu'il faut posséder pour mettre en place et préserver des services d'IMT de grande qualité. On pensait généralement que le personnel local des CCF n'avait ni les compétences techniques, ni le temps, ni les ressources financières nécessaires pour offrir de tels services. Cependant, les répondants étaient d'avis que le CCF pourrait jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de communiquer les données existantes d'IMT à la collectivité, notamment par le biais de ses propres technologies ainsi que d'activités de counselling de carrière.

Compte tenu de tous les éléments du premier objectif, la majorité des répondants clés estiment qu'il s'agit d'un objectif approprié, mais que les possibilités de l'atteindre intégralement sont mixtes. Les répondants semblent être convaincus que la plus grande partie des CCF font tout ce qui peut être fait, mais également qu'il y a certains obstacles importants qui entraveront la réalisation intégrale de l'objectif, notamment des facteurs comme le manque de clarté du mandat ou le rôle des CCF par rapport à celui des autres fournisseurs de formation. Les répondants pensent également qu'il y a des contradictions inhérentes entre le premier objectif et le quatrième (autonomie financière).

Objectif 2

Accroître l'apport de la collectivité et sa participation aux décisions relatives aux questions de la formation et de l'adaptation en établissant des plans de formation CCF; en évaluant l'environnement communautaire; et en mettant sur pied des processus de consultation et de décision.

Tous les **répondants des CCF et de la collectivité** ont affirmé que le principal mécanisme qui permettrait d'atteindre cet objectif était le conseil d'administration. On s'attend que la composition des conseils d'administration des CCF soit représentative des divers groupes d'intervenants de la collectivité et que leurs membres fassent jouer leur savoir-faire dans le processus décisionnel. Ils doivent également agir à titre de communicateurs pour faire connaître les activités et les ressources du CCF dans la collectivité. En général, les répondants estiment que les conseils d'administration ont été relativement efficaces dans ce rôle, mais ils ont fréquemment mentionné qu'il était important de veiller à ce que la composition des conseils soit véritablement représentative de toute la gamme des intérêts de la collectivité, y compris des membres de groupes désignés. Dans certaines collectivités, on peut penser que la composition du conseil privilégie davantage les milieux de la formation du secteur public, et dans d'autres, on peut penser que les conseils sont plus (ou moins) représentatifs du secteur des affaires. Mais peu importe la situation, s'il y a déséquilibre, les répondants pensent que des efforts devraient être faits pour rétablir l'équilibre de sorte que les CCF soient véritablement représentatifs. Les répondants ont également affirmé qu'il est essentiel que les conseils mettent véritablement la main à la pâte. Comme de nombreux CCF sont encore en train d'élaborer des politiques, des procédures et des activités, les répondants pensent que la charge de travail des membres des conseils est exceptionnellement lourde. Comme il s'agit de conseils composés de bénévoles, il peut parfois être difficile, à l'occasion, d'obtenir le niveau de participation nécessaire.

Certains CCF ont procédé à des évaluations des besoins en matière de formation dans la collectivité, et d'autres CCF se proposent d'en faire. Les résultats de ces évaluations servent à orienter les décisions. Cependant, plusieurs CCF aimeraient être en mesure de faire des évaluations plus systématiques et plus exhaustives. Ils en sont cependant empêchés par des contraintes de temps, d'argent et de compétences techniques.

Tous les **répondants clés au niveau du programme** qui ont donné leurs points de vue au sujet du deuxième objectif sont d'avis qu'il est à la fois approprié et réaliste, même si les CCF n'en sont pas tous rendus au même point en ce qui concerne sa réalisation. Les répondants se sont concentrés sur le rôle des conseils d'administration dans la réalisation de l'objectif. Un conseil d'administration représentatif et dynamique en est la clé. Les CCF qui ont un conseil crédible, dynamique et « équilibré » ont tendance à remporter l'adhésion des divers secteurs de la collectivité. Les répondants estimaient que certains CCF étaient dotés de conseils de ce genre. Ils ont également mentionné quelques exemples de CCF dont le conseil n'était pas pleinement représentatif ou dont le conseil avait pris des décisions relativement aux priorités et aux activités des CCF qui n'étaient pas conformes aux objectifs de l'initiative CCF

dans son ensemble (p. ex., certains conseils n'étaient pas pleinement déterminés à atteindre l'autonomie financière).

Plusieurs répondants clés ont fait remarquer que comme les niveaux de dotation dans les CCF étaient modestes, la charge de travail des conseils d'administration était considérable. Les répondants estimaient que cela limitait la capacité du CCF de consulter la collectivité aussi pleinement qu'il le voudrait. Il se peut que ni le conseil d'administration, ni le personnel n'ait le temps nécessaire pour établir des processus de consultation.

Objectif 3

Accroître la compétitivité dans le marché mondial en offrant des services qui encouragent l'utilisation de la technologie; faire partie d'un réseau interconnecté à l'échelle de la province; et compter sur les services, les groupes et les individus qui s'intéressent déjà au domaine de la technologie dans les collectivités locales et collaborer avec eux.

Les **répondants des CCF et de la collectivité** ont abordé cet objectif selon deux perspectives. Certains pensent que c'est trop demander aux CCF que de vouloir qu'ils accroissent notre compétitivité internationale - et qu'il peut être très difficile de mesurer cet objectif. Mais les répondants ont affirmé que si l'on peut tenir pour acquis qu'une population active plus qualifiée accroît la compétitivité des entreprises, alors on peut considérer que les CCF apportent une contribution à la réalisation de cet objectif. On a par ailleurs relevé plusieurs exemples de CFF qui avaient expressément contribué à accroître la compétitivité d'une industrie locale qui était un joueur dans le marché mondial. Le CCF avait travaillé avec l'entreprise pour définir les besoins en matière de formation dont la satisfaction permettrait à l'entreprise d'apporter des améliorations importantes, afin de se tenir à la fine pointe de l'évolution de la technologie. Quant à elle, l'entreprise peut demeurer dans la collectivité et soutenir la concurrence dans un nouveau marché.

À un niveau plus prosaïque, la majorité des CCF sont déjà en passe d'exploiter la technologie aux fins de la formation. Les CCF situés dans des petites collectivités plus éloignées sont généralement la seule source de ce genre de technologie et en sont également la source la plus accessible, même dans les collectivités où la technologie est déjà implantée dans d'autres milieux. Une grande partie de la formation offerte par les CCF est informatisée, que ce soit la formation dispensée directement par le centre ou en partenariat avec les milieux de l'éducation dans le secteur public, les milieux d'affaires ou les pouvoirs publics. Dans les centres qui disposent de services de vidéoconférence et d'Internet, on utilise de plus en plus ces moyens. La vidéoconférence est

utilisée pour la formation, pour des réunions et pour des entrevues d'emploi lorsque les entreprises ou les organismes n'ont pas les moyens de payer les frais de déplacement des candidats. Internet est utilisé à des fins d'orientation publique, pour donner accès à l'information sur le marché du travail, de même que pour la formation technique et la mise à niveau des connaissances.

La technologie est souvent mise à profit aux fins de l'établissement de partenariats avec des services de formation existants ou lorsqu'il s'agit d'en rehausser la valeur. Par exemple, un certain nombre de services privés de formation ont été en mesure de rehausser la qualité de leurs services parce qu'ils pouvaient utiliser les installations et la technologie électronique du CCF, et ainsi élargir leurs activités. Selon les participants qui suivent actuellement de la formation, les cours informatisés d'EBA se révèlent très efficaces pour les aider à atteindre leurs objectifs en matière d'éducation. Ils estiment que c'est un moyen souple et convivial d'apprendre, et ils apprécient beaucoup le milieu d'apprentissage professionnel et axé sur les besoins des adultes qu'offrent les CCF.

À deux exceptions près, tous les **répondants clés au niveau du programme** estimaient qu'il s'agit là d'un objectif approprié pour les CCF. Ils pensaient également que c'est un objectif réaliste, même si quelques-uns affirment que l'aspect « marché international » de l'objectif risque d'être un défi de taille à relever. Les répondants se sont montrés très positifs en ce qui concerne l'utilité de la technologie des CCF pour rehausser les capacités technologiques dans les petites collectivités éloignées et pour faciliter le rattrapage scolaire des participants qui en ont le plus besoin.

En ce qui concerne la participation à des réseaux interconnectés, un certain nombre de répondants clés ont affirmé qu'il s'agit d'un objectif approprié, mais que sa réalisation est toujours entravée par des difficultés techniques dans de nombreuses collectivités. Certaines collectivités n'ont toujours pas accès aux vidéoconférences ni à Internet. De plus, certains répondants ont affirmé que le réseau à grande distance ne fonctionnait pas (ou qu'il fonctionnait, mais qu'il n'était pas utilisé - les répondants ne s'entendaient pas sur la situation), et que le *Provincial Learning Network* (réseau provincial d'apprentissage) ne serait pas opérationnel avant 1997.

Les rares répondants clés qui estimaient que le troisième objectif n'était pas approprié ou réaliste pour les CCF ont donné deux grandes raisons pour justifier leur opinion. L'une était que les fonds auraient été mieux utilisés s'ils avaient été affectés à la mise à niveau des services des fournisseurs existants (p. ex., les collèges). La deuxième, c'est que l'on n'a pas démontré l'existence d'un lien entre la formation technologique et la compétitivité économique, de sorte qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les CCF puissent établir un tel lien.

Objectif 4

Ne plus compter sur les fonds du gouvernement pour financer leurs frais d'exploitation, en allant chercher des revenus et en misant sur les fonds du secteur privé; en créant des partenariats et en collaborant avec la collectivité; et en administrant leurs fonds de façon responsable.

La plupart des **répondants au niveau des CCF dans les collectivités** estiment qu'il s'agit d'un objectif approprié, et environ le quart pensent même qu'il est effectivement réalisable. Les répondants qui sont de cet avis se trouvent dans des collectivités qui ont déjà une base industrielle locale relativement stable et réceptive à la formation. Ils disposent également de gestionnaires et d'un personnel qui ont un grand esprit d'entrepreneuriat, et qui ont été en mesure de forger des liens solides avec l'industrie locale. Ils ont pu collaborer avec l'industrie pour déterminer ses besoins en matière de formation, puis élaborer des programmes qui répondent à ces besoins ou en faciliter l'accessibilité. De plus, ils ont réussi à mettre des fonds de côté pendant qu'ils recevaient encore du soutien gouvernemental, ce qui facilitera leur transition vers l'autonomie financière.

Environ la moitié des CCF sont d'avis que l'objectif est approprié, mais ils ne pensent pas qu'il soit pleinement réalisable. Ils croient que le gouvernement devra trouver des moyens pour mesurer leur succès relatif, compte tenu des conditions locales. En d'autres mots, certaines collectivités n'ont tout simplement pas la base industrielle nécessaire pour aller chercher des fonds suffisants pour la formation. En outre, si le CCF s'occupe beaucoup de faciliter la formation, d'établir des partenariats avec des fournisseurs de formation du secteur public ou du secteur privé, et de desservir une clientèle qui a de grands besoin, de telles activités ne se prêtent pas à la production de revenus. Les répondants ne sont pas contre cet objectif, mais expriment des réserves certaines sur sa valeur concrète.

Environ le quart des CCF n'envisagent pas d'atteindre l'autonomie financière à un degré appréciable. Ils estiment qu'il ne leur sera pas possible d'atteindre cet objectif en raison de la situation économique difficile dans la collectivité, et également parce qu'un grand nombre des activités qu'ils désirent offrir - à une vaste proportion de clients ayant des besoins importants - ne sont pas propices à la réalisation de l'objectif. Dans un cas seulement, la majorité des répondants interrogés sont d'avis que le CCF n'est pas vraiment déterminé à atteindre l'autonomie financière. La plupart de ces répondants pensent qu'aux yeux du conseil d'administration de ce CCF, la priorité la plus importante est de desservir

les clients ayant des besoins très nombreux et que la responsabilité de financer ces efforts ne relève pas du CCF, mais du gouvernement.

La question de l'autonomie financière a soulevé un grand débat au niveau local sur ce qui est considéré comme une contradiction fondamentale entre l'objectif 1 et l'objectif 4. Encore là, il s'agit de questions relatives au mandat, à la concurrence et au ciblage des priorités. Les opinions sont très partagées sur ces questions, et un grand nombre de répondants souhaitent que les politiques, les pratiques et la réglementation soient clarifiées aux paliers fédéral et provincial pertinents.

Dans l'ensemble, les **répondants clés au niveau du programme** appuient la notion d'autonomie financière par les CCF, mais voient une contradiction fondamentale au moment de la réalisation de cet objectif - compte tenu des besoins des collectivités que la plupart des CCF doivent desservir. En d'autres mots, les CCF devaient être implantés dans les collectivités qui avaient des besoins considérables en matière de formation, mais pas beaucoup de ressources à ce chapitre. Les répondants affirment que les CCF sont là pour aider les collectivités dont la population active est aux prises avec de graves problèmes d'adaptation, et dans la plupart des cas, ces collectivités sont petites et assez éloignées. La plus grande partie de la population active dans ces collectivités est peu instruite. Les collectivités comptent sur quelques rares grandes industries, mais autrement, la plus grande partie de l'activité économique est attribuable à des petites entreprises.

Compte tenu de ces facteurs, les répondants se demandent si le vaste groupe des personnes insuffisamment instruites qui ont besoin de formation ont un revenu ou d'autres sources de soutien qui leur permettent de payer des frais de formation assez élevés pour apporter une contribution importante à la réalisation de l'objectif de l'autonomie financière des CCF. Ils ont fait remarquer qu'à des frais généraux de 15 %, le CCF devrait avoir un chiffre d'affaires d'environ un million de dollars par année pour couvrir le coût de ses installations et de son personnel. On se demande également si ces collectivités économiquement vulnérables auraient une base industrielle suffisamment vaste et assez déterminée à offrir de la formation à ses employés par l'intermédiaire des CCF pour contribuer à la réalisation de l'objectif de la pleine autonomie financière. Finalement, des questions ont été soulevées au sujet du rôle des CCF - seront-ils des services gouvernementaux ou des entreprises privées? Cela nous ramène aux questions du chevauchement des services et de la concurrence entre le gouvernement et le secteur public, ou entre les CCF et les autres fournisseurs de formation dans le secteur public.

Les répondants clés connaissaient certains CCF qui avaient accompli des progrès importants en matière de production de revenus, mais ils estimaient

également qu'il y a des limites certaines à ce qui peut être accompli dans un grand nombre de localités. Certains pensent que les bailleurs de fonds devront peut-être prévoir une certaine flexibilité en ce qui concerne cet objectif.

Divers répondants clés estiment également qu'il y a manque d'uniformité dans les politiques fédérales et provinciales au sujet de l'utilisation des services de formation des CCF. Dans certaines collectivités, il y a de solides partenariats entre les bureaux de DRHC ou de la Formation professionnelle, qui achètent régulièrement des services de formation. Dans d'autres collectivités, le CCF ne peut pas même être envisagé pour dispenser de tels services. Les répondants qui ont abordé cette question aimeraient que chaque palier de gouvernement clarifie sa politique et que les politiques ainsi clarifiées soient appliquées uniformément à l'échelle de la province.

En résumé, la plupart des répondants clés sont d'avis que l'ensemble des services offerts par les CCF dans les collectivités sont nécessaires et bénéfiques pour ces collectivités. Ils pensent que les CCF devraient faire tout ce qu'ils peuvent pour récupérer leurs coûts, mais qu'il y a des limites à ce que l'on peut s'attendre à ce chapitre, étant donné le contexte global dans lequel la plupart des CCF exercent leurs activités.

Orientations futures et autres modèles de programmation

À la fin des entrevues, on a demandé aux répondants quels étaient, à leurs yeux, les points forts du programme des CCF, les éléments qui apportaient la plus grande contribution à la réalisation de ses objectifs, ainsi que les améliorations qu'ils pouvaient suggérer pour l'avenir. On leur a ensuite demandé s'il y a un autre modèle de programmation qui serait préférable pour atteindre les mêmes objectifs.

Pratiquement tous les répondants, ceux des CCF dans la collectivité comme ceux du programme dans son ensemble, ont affirmé que les points forts du modèle des CCF étaient sa base communautaire ainsi que sa souplesse et sa réceptivité face aux besoins en matière de formation. À leur avis, l'intégration des technologies de formation et de communication était un atout certain dans les collectivités. Comme on s'attend à ce que la formation à distance et l'apprentissage distribué revêtent de plus en plus d'importance à l'avenir, les CCF seront bien placés pour prendre la tête de file dans ce domaine, ce qui profitera aux collectivités.

Quant aux améliorations qui permettraient d'accroître l'efficacité des CCF à l'avenir, elles correspondaient à quatre thèmes :

- Réévaluer l'objectif de l'autonomie financière, tant du point de vue de ce qu'on peut attendre des CCF (compte tenu des divers contextes dans lesquels ils exercent leurs activités) que de celui de la résolution des problèmes liés au mandat, à la concurrence de même qu'à l'ampleur et à l'uniformité du soutien de la part des deux paliers du gouvernement;
- En ce qui concerne le soutien gouvernemental nécessaire, les répondants estiment qu'une façon de le concrétiser serait, de la part des services gouvernementaux, de recourir systématiquement aux technologies offertes par les CCF (p. ex., vidéoconférence);
- Clarifier les objectifs de l'initiative des CCF, évaluer la réalisation des objectifs et mettre sur pied ou fermer des CCF locaux en fonction de ces objectifs clarifiés;
- Mieux faire connaître les CCF à l'échelle de la province, pour favoriser l'utilisation accrue des services et de la technologie de l'éducation à distance, au fur et à mesure qu'elle prendra de l'expansion;
- Offrir davantage de soutien et d'orientation aux conseils d'administration des CCF, notamment accroître la représentativité, les compétences techniques et la participation pour faire en sorte que les membres des conseils soient pleinement déterminés à s'acquitter de leurs fonctions et capables de le faire, étant donné le rôle important qu'ils jouent dans la réalisation des objectifs.

Personne n'a proposé de solution de rechange complètement différente du modèle actuel. Deux répondants ont dit qu'il aurait été préférable que les CCF soient intégrés directement au système collégial ou qu'une fonction d'intervention communautaire comme celle des CCF soit intégrée au système collégial.

B. Constatations de l'évaluation au niveau des CCF

Dans la présente section, nous revenons à la réalisation de chacun des objectifs du programme des CCF pour donner les résultats d'une évaluation du degré dans lequel les CCF répondent eux-mêmes à ces objectifs. Dans la section suivante, nous présenterons les conclusions de notre évaluation du programme dans son ensemble.

Constatations de l'évaluation : La réalisation des objectifs par les CCF

Objectif 1

Faire office de point de convergence pour accroître l'accès à la formation et pour ouvrir la voie vers de nouvelles possibilités en matière de formation; rehausser la valeur des services; servir de point d'accès à l'information sur le marché du travail et répondre aux besoins en matière de formation de membres de groupes cibles.

Rappelons que les CCF en sont à des étapes différentes de mise en œuvre dans la province, et qu'ils exercent leurs activités dans des contextes différents; il semble cependant clair, aux yeux des évaluateurs, que dans l'ensemble, les CCF ont fait des progrès substantiels dans la réalisation du premier objectif. Un grand nombre d'entre eux font office de point de convergence pour les efforts des collectivités visant à accroître les possibilités de formation. En général, les membres des conseils d'administration et du personnel sont très conscients de l'importance de ne pas répéter la formation existante ni faire concurrence à des fournisseurs de formation du secteur public ou du secteur privé. Ils s'occupent activement et systématiquement d'inclure ces autres ressources dans les services de formation offerts par l'entremise du CCF, chaque fois que c'est faisable et approprié. On ne s'entend pas toujours, dans la collectivité, sur la question de savoir si les CCF se limitent à rehausser la valeur des services de formation existants, s'ils répètent les ressources locales en formation ou s'ils leur font concurrence. Cependant, de l'avis de l'évaluateur, dans la plupart des cas, lorsque les CCF offrent de la formation déjà *dispensée* ailleurs, il s'agit d'une formation qui n'est pas *accessible* de la part desdites sources dans un endroit ou selon un format ou des horaires qui répondent aux besoins du groupe de participants auquel le CCF offre des services dans une situation donnée.

À titre collectif, les CCF jouent un rôle mineur comme point d'accès à l'information sur le marché de travail. Ce service est en train de subir de profondes transformations dans la province, car Développement des ressources humaines Canada y a réduit considérablement les services d'IMT de ses Centres de ressources humaines. Aucun mécanisme de grande envergure qui pourrait reprendre cette fonction à l'échelle de la province n'a encore été implanté. Dans certaines collectivités, les CCF travaillent étroitement avec les CRHC et il y a donc partage de l'information. Et certains CCF ont eux-mêmes aidé des employeurs ou des groupes communautaires à cerner les tendances de l'emploi ou encore à dresser des inventaires des aptitudes ou à faire des évaluations des besoins en matière de formation. Cependant, il se peut qu'aux yeux de certains CCF, cela ne constitue pas une activité nécessaire ou appropriée. Quoi qu'il en soit, la collecte et l'analyse de l'IMT ne correspondent

généralement pas aux compétences techniques du personnel. Ainsi, les services d'IMT sont des activités localisées et les CCF ne sont pas assez nombreux à les offrir pour nous permettre d'affirmer que le programme dans son ensemble atteint cet élément du premier objectif.

Lorsqu'il est question du « groupe cible » des CCF, il faut noter que chaque CCF détermine ses propres groupes clients, selon divers facteurs, notamment une évaluation des besoins locaux, une évaluation des meilleurs moyens que le CCF peut mettre en œuvre pour atteindre son objectif d'autonomie financière, ainsi que la nature des réseaux et des relations de travail avec les intervenants de la collectivité. Selon la description du programme des CCF que l'on trouve dans l'information relative aux Initiatives stratégiques aux fins des demandes de propositions, les CCF ont été conçus pour fournir des services qui répondent aux besoins locaux en matière de formation et d'actualisation des compétences de la population active. Il n'est pas question de groupes prioritaires, que ce soit les employés, les sous-employés ou les chômeurs. Ainsi, il y a des CCF pour lesquels le principal groupe cible est celui des travailleurs employés dans une importante industrie de la région, et pour d'autres, ce sont les chômeurs de la même industrie dans une autre région. Certains CCF ont ciblé les bénéficiaires de l'aide sociale et d'autres ont mis l'accent sur les propriétaires, les gestionnaires et le personnel des entreprises de détail.

Aux yeux des évaluateurs, il semble que parmi tous les facteurs qui déterminent le ciblage des services, celui qui a exercé la plus grande influence était la possibilité de récupérer les coûts. S'il y avait moyen d'aller chercher des revenus en offrant de la formation à un groupe de travailleurs déjà employés pour aider une entreprise à perfectionner les compétences de son personnel, ou s'il y avait moyen de décrocher un contrat visant à offrir du counselling et des services de rattrapage à des chômeurs recevant le soutien de divers programmes gouvernementaux de formation, alors le CCF établissait ses programmes en conséquence. Les relations avec les intervenants locaux ont également joué un rôle, particulièrement dans le cas des bénéficiaires de l'a.-e. Dans certaines collectivités, le CCF avait conclu des contrats pour offrir des services de recherche d'emploi et des services connexes. Dans d'autres collectivités, le personnel local du CRHC ou du MEHF a pu penser que de tels services ne devraient pas être offerts par les CCF, dont les activités étaient déjà financées par le gouvernement. Dans ces collectivités, les CCF n'étaient pas autorisés à soumissionner afin d'offrir leurs services à ces clients.

Étant donné la gamme des groupes-cibles desservis par les CCF, l'évaluation ne devrait pas consister à se demander *quels* groupes ont été desservis, mais plutôt si le CCF a *déterminé les besoins locaux* puis a *pris des mesures efficaces* pour y répondre. En général, il semble que les CCF ont accompli des progrès substantiels dans la réalisation de cet objectif, selon les résultats du

sondage auprès des anciens participants et selon les réponses des répondants dans les CCF et des répondants au niveau du programme. Certains CCF se sont montrés plus efficaces, en raison de facteurs comme un solide esprit d'entreprise chez leurs gestionnaires, ou encore des milieux d'affaires ou des milieux industriels plus réceptifs aux genres de service de formation que les CCF peuvent dispenser. Et dans certains cas, les consultants en formation du CRHC ou du MEHF dans la localité ont utilisé directement les services du CCF. Les CCF qui ont moins bien réussi à répondre à cet élément de l'objectif 1 en étaient généralement aux premières étapes d'implantation, ils n'avaient pas de leaders des milieux industriels locaux au sein de leur conseil d'administration, ou, dans un ou deux cas, ils ne paraissaient pas pleinement déterminés à atteindre l'objectif de l'autonomie financière.

Objectif 2

Accroître l'apport de la collectivité et sa participation aux décisions relatives aux questions de la formation et de l'adaptation en établissant des plans de formation CCF; en évaluant l'environnement communautaire; et en mettant sur pied des processus de consultation et de décision.

Les CCF se sont attaqués à cet objectif, mais il reste beaucoup à faire pour le réaliser. Nous sommes convaincus que la plupart des CCF sont fermement déterminés à mettre en œuvre des processus et des activités de ce genre, mais que c'est trop demander à un conseil d'administration composé de bénévoles que de vouloir qu'il entreprenne toutes ces activités – et qu'il les entreprenne efficacement. Cela est attribuable en partie au fait que les CCF viennent d'être créés et qu'ils n'ont pas encore été en mesure d'élargir leurs réseaux et leurs processus consultatifs bien au-delà des membres du conseil. La composition des conseils n'est pas toujours aussi diversifiée que prévu; les membres du conseil et du personnel sont très occupés et n'ont pas toujours les compétences en matière d'évaluation et de planification dont le CCF a besoin. En outre, pour mener des consultations à l'échelle de la collectivité, il faut beaucoup de temps et posséder des compétences très spéciales. Par ailleurs, il y a souvent d'autres organismes dans la collectivité, par exemple les Sociétés d'aide au développement des collectivités ou les Chambres de commerce, qui ont peut-être déjà pris la tête de file de ce genre de consultation. Il se peut que les CCF ne soient pas très incités à mettre en place des processus de consultation au-delà des processus informels qui passent par leur conseil d'administration et un réseautage informel au sein de la collectivité. Ainsi, même si des progrès ont été réalisés, les CCF ont généralement eu tendance à se contenter de réagir plutôt que d'agir dynamiquement dans leurs efforts pour respecter cet objectif. Cependant, nous nous attendons à ce que, au fil du temps, les CCF soient de plus en plus en mesure de respecter cet objectif.

Objectif 3

Accroître la compétitivité dans le marché mondial en offrant des services qui encouragent l'utilisation de la technologie; faire partie d'un réseau interconnecté à l'échelle de la province; et compter sur les services, les groupes et les individus qui s'intéressent déjà au domaine de la technologie dans les collectivités locales et collaborer avec eux.

Nous sommes d'accord avec les répondants qui ont affirmé que demander aux CCF locaux d'accroître la compétitivité des entreprises et des collectivités dans le marché international, c'est viser très haut. Cependant, dans certains cas, les services offerts par le CCF ont contribué à renforcer les entreprises présentes dans les marchés internationaux. L'argument selon lequel l'amélioration des compétences et des niveaux de scolarité des travailleurs permet de renforcer la compétitivité de la main-d'œuvre en général semble également raisonnable. On peut donc dire que les CCF ont contribué à la réalisation de ces éléments du troisième objectif.

À un niveau plus pointu, cependant, il est clair que les CCF encouragent effectivement l'utilisation des technologies électroniques à des fins de formation et d'amélioration des niveaux de scolarité. Ils ont pratiquement tous des programmes d'orientation destinés à l'ensemble de la collectivité. Ils utilisent leurs services de vidéoconférence à un plus grand degré, même s'il y a eu certains problèmes techniques à résoudre. Leurs programmes de formation sont généralement informatisés, et ils utilisent de plus en plus souvent les ressources nationales et internationales en matière de formation offertes par Internet. Ils sont souvent la seule source facilement accessible de vidéoconférence et de formation Internet dans la collectivité. (Il peut y avoir d'autres sources, mais les CCF semblent les plus facilement accessibles, des points de vue des horaires, de la situation géographique et des coûts.) Même s'il y a eu certaines frictions au sujet du chevauchement des services ou de la concurrence qu'ils font à d'autres fournisseurs de services de formation, on a également relevé des exemples de CCF qui accroissaient la capacité des services et des groupes existants dans le domaine de la technologie. C'est donc à notre avis l'objectif que les CCF atteignent le plus efficacement.

Objectif 4

Ne plus compter sur les fonds du gouvernement pour financer leurs frais d'exploitation, en allant chercher des revenus et en misant sur les fonds du secteur privé; en créant des partenariats et en collaborant avec la collectivité; et en administrant leurs fonds de façon responsable.

Pratiquement tous les CCF sont fermement déterminés à atteindre la plus grande autonomie financière possible. Cependant, il ne suffit pas de viser cet idéal pour l'atteindre. Les conditions locales doivent s'y prêter. Au niveau le plus fondamental, il doit y avoir un « marché » suffisamment robuste pour les services distinctifs offerts par le CCF. Nous parlons de services *distinctifs* parce qu'il ne relève pas du mandat des CCF de répéter des services existants et de tout simplement écraser la concurrence pour atteindre l'autonomie financière. Il doit y avoir une demande suffisante à l'égard des services uniques du CCF, qui, même s'ils sont similaires, n'en sont pas moins distinctifs du fait de la valeur ajoutée que représentent les horaires souples, les milieux de formation non conventionnels et l'utilisation innovatrice des technologies électroniques.

De l'avis des évaluateurs, à une ou deux exceptions près, les CCF ont accompli, dans la réalisation de cet objectif, les progrès qu'on pouvait attendre à leur stade respectif d'implantation. Collectivement, les membres du personnel possèdent diverses compétences techniques relatives au milieu d'affaires, à la formation et au développement économique communautaire. Ils obtiennent de très bons résultats lorsqu'il s'agit de forger des partenariats et de collaborer avec les intervenants de la collectivité. Cela a représenté beaucoup de travail acharné, mais des progrès considérables ont été réalisés à l'égard de ces partenariats. Lorsqu'il y avait des possibilités d'aller chercher des revenus et de tabler sur des fonds privés (et publics), les CCF les ont reconnues et les ont exploitées. Cependant, nous croyons qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que chacun des CCF réalise cet objectif. Comme nous en discuterons de façon plus détaillée lorsque nous aborderons l'évaluation d'éléments comme la raison d'être du programme, ses répercussions, son efficacité et les solutions de rechange pour l'avenir, il ne semble pas approprié d'imposer cet objectif à tous les CCF lorsqu'ils doivent également tenir compte des conditions locales – qui, en soi, les empêchent d'aller chercher suffisamment de revenus pour atteindre l'autonomie financière.

En ce qui concerne l'administration des fonds, nous ne sommes pas des vérificateurs et nous ne pouvons commenter de façon détaillée cet aspect de l'objectif 4. Cependant, d'après notre recherche, il nous semble qu'un grand nombre des CCF éprouvent encore certaines difficultés à tenir des dossiers financiers complets et à jour. C'est là une tâche difficile, compte tenu de toute la gamme des sources de financement, des genres de contrats et de l'éventail de personnes à desservir, mais il y a nettement place à l'amélioration dans ce domaine. Une meilleure administration financière se traduira par une meilleure capacité de rendre des comptes et une planification plus rentable au niveau local et au niveau du programme.

Conclusions de l'évaluation : Le programme des CCF

Dans cette section, nous allons nous inspirer de nos constatations descriptives et évaluatives au sujet de la réalisation des quatre objectifs par les CCF à titre individuel pour examiner les quatre questions d'évaluation *à l'échelle du programme*. Ces questions, qui ont constitué le fondement du cadre d'évaluation, correspondent aux lignes directrices du gouvernement fédéral pour les évaluations :

- Raison d'être du programme (la pertinence du programme par rapport aux buts et objectifs en matière de politique et la conception du programme);
- Répercussions et effets du programme (les répercussions de l'initiative, c'est-à-dire ses effets sur les participants ou les projets à titre individuel et, en général, ses répercussions à court terme);
- La réalisation des objectifs du programme (dans quelle mesure l'initiative a été implantée; quelle a été l'efficacité de ces processus);
- Les solutions de rechange qui permettraient d'améliorer les programmes (recommandations et modèle des meilleures pratiques); ces éléments feront l'objet d'un rapport distinct, mais nous commenterons la question dans la présente section.

Raison d'être du programme

Il y a deux éléments à évaluer en ce qui concerne la raison d'être du programme. Premièrement, est-ce que le programme des CCF correspond adéquatement aux buts et objectifs stratégiques des autorités fédérales et provinciales ainsi qu'aux objectifs et aux besoins des collectivités dans lesquelles sont implantés les CCF? En deuxième lieu, il faut se demander si la conception de *ce programme en particulier* est appropriée pour répondre à ces buts et objectifs. En d'autres mots, est-ce que la structure et l'exploitation des composantes des CCF permettent de façon logique et concrète d'atteindre les objectifs prévus pour l'ensemble du programme? Nous verrons chacune de ces questions à tour de rôle.

Premièrement, il faut se souvenir que la raison d'être du programme des Initiatives stratégiques du gouvernement fédéral était la réforme du système de sécurité sociale. Les activités financées en vertu des Initiatives stratégiques devaient trouver de nouveaux moyens d'aider les particuliers aux prises avec de graves problèmes liés au marché du travail à surmonter ces obstacles et ainsi moins dépendre du système de sécurité sociale. Au niveau provincial, par le biais de son programme *Skills Now*, le gouvernement de la Colombie-Britannique a recours à divers moyens pour « préparer la population active de la

province à aborder le XXI[e] siècle ». Le programme des CCF est l'un de ces moyens.

À notre avis, le programme des CCF dans son ensemble à l'échelle de la province correspond étroitement aux objectifs des partenaires des paliers fédéral, provincial et communautaire. Chacun désire renforcer l'employabilité des particuliers et la solidité économique des collectivités. La formation est un outil essentiel pour atteindre ce but. Par conséquent, l'initiative des CCF, qui a pour objet de faciliter la formation au niveau communautaire, correspond tout à fait à la raison d'être du programme.

Mais qu'en est-il du modèle du programme en soi – l'importance qu'il accorde aux conseils d'administration communautaires, à la participation de la collectivité au processus décisionnel, à la détermination des besoins en matière de formation, à l'utilisation de la technologie offerte par le biais d'installations communautaires? Ces processus et cette structure sont-ils logiques pour atteindre les objectifs de l'initiative? Même si l'on trouve dans la province des ressources nombreuses et variées en matière de formation, il est clair aux yeux des évaluateurs que dans de nombreuses collectivités, particulièrement les plus petites, il y a des lacunes certaines dans le genre de services que les CCF peuvent offrir. Dans ces collectivités, il n'existe tout simplement pas de tels services de formation, ou s'il y en a, ils ne correspondront pas toujours aux besoins particuliers des employeurs ou des chômeurs qui ne se sentent pas à l'aise dans un cadre d'apprentissage plus conventionnel (p. ex., une formation en classe, des relations apprenants / enseignants traditionnelles, des points d'entrée et de sortie fixes pour les programmes, etc.). De plus, du fait qu'un grand nombre de CCF comptent sur l'apport de leurs conseils d'administration pour prendre des décisions et sur les efforts de leurs directeurs pour évaluer les besoins en matière de formation, ils sont capables d'apporter des solutions rapides, souples et innovatrices aux besoins cernés.

Ainsi, la raison d'être de l'initiative des CCF, telle qu'elle a été implantée à l'échelle de la province, est pleinement justifiée en ce qui concerne les besoins à satisfaire, et la conception, les processus et la structure du programme correspondent étroitement à cette raison d'être. Le programme ne semble pas mettre en danger les services locaux de formation, ni les chevaucher. La capacité des CCF de rehausser la valeur des programmes locaux fait beaucoup pour empêcher le chevauchement pur et simple des programmes. Cependant, comme, dans de nombreuses collectivités les notions de « concurrence » et de « chevauchement » ne sont pas claires, tant en théorie que dans la pratique, il serait utile que les divers paliers de gouvernement clarifient leurs propres définitions de ces concepts puis les communiquent intégralement à tous les intéressés.

Répercussions et effets du programme

Les questions sur lesquelles repose l'évaluation des répercussions et effets du programme sont les suivantes : est-ce que l'initiative des CCF a permis d'accroître le contrôle que peut exercer la collectivité sur les questions liées à l'éducation et à la formation dans le contexte local; est-ce que les CCF ont réussi à rehausser la « culture de la formation » locale par le biais des technologies; et est-ce qu'ils ont répondu efficacement aux besoins locaux en matière de formation.

Étant donné le rôle de leurs conseils d'administration et en raison des efforts intensifs de partenariat et de réseautage de la plupart des directeurs et membres du personnel des CCF, on peut dire que ces derniers ont réalisé des progrès importants lorsqu'il s'agissait d'accroître le contrôle que la collectivité peut exercer sur les questions de l'éducation et de la formation. Ils ont défini activement les besoins et se sont efforcés d'y répondre, avec un certain succès. Ils comptent beaucoup sur leur propre base technologique pour satisfaire les besoins. Il y a eu quelques frictions entre les CCF et les formateurs du secteur public et du secteur privé dans un certain nombre de collectivités. Cependant, dans un grand nombre de ces cas, les CCF ont établi des partenariats efficaces qui ont permis de réduire ou d'éliminer ces frictions. Nous croyons même que les autres ressources de formation ont pu elles aussi y trouver des possibilités d'apprentissage, en ce sens qu'un grand nombre d'entre elles sont maintenant davantage conscientes de l'importance de faire preuve de plus de souplesse et de réceptivité dans leurs propres services pour répondre aux besoins particuliers de leurs groupes clients.

Nous croyons qu'il n'y a pas de « culture de l'apprentissage » solide dans un grand nombre d'entreprises ou parmi un grand nombre des membres de la population active à l'échelle de la province. C'est la présente évaluation et un grand nombre des autres évaluations que nous avons faites, de même que notre étude des questions de l'adaptation et de la formation en général, qui nous amènent à cette conclusion. En conséquence, le défi que les CCF doivent relever, à savoir rehausser la culture d'apprentissage dans la collectivité, est de taille. Quoi qu'il en soit, dans plusieurs collectivités, les CCF y ont bien réussi. Ils ont réussi auprès de grandes entreprises, de petites sociétés, de syndicats et de personnes qui étaient employées, sous-employées, en chômage, ou qui envisageaient de réintégrer la population active après une absence de plusieurs années. Les partenariats et les contacts informels des CCF ont tendance à renforcer les efforts des leaders communautaires, des éducateurs et des bureaux du gouvernement (CRHC, MEHF/*Skills Now*) pour mieux faire connaître l'importance de l'éducation et de l'actualisation des compétences tout au long de la vie. Les capacités technologiques des CCF jouent un rôle clé lorsqu'il s'agit de faciliter cette actualisation. Les nouvelles technologies présentent un intérêt

inhérent pour les travailleurs d'aujourd'hui, dès qu'ils peuvent surmonter leur crainte initiale de ne pas pouvoir les utiliser. Mais les programmes des CCF visent à réduire cette angoisse et ils le font de façon assez efficace.

En général, les CCF répondent aux besoins déterminés en matière de formation, et leurs programmes sont conçus pour satisfaire ces besoins selon des moyens qui sont intéressants et bénéfiques pour leur clientèle. Il semble donc que les CCF s'acquittent efficacement de leur responsabilité de satisfaire les besoins en formation de leurs clients. Il faut préciser que les clients ne sont pas seulement les participants qui suivent de la formation, mais également les nombreux employeurs ou les bureaux des CRHC ou du MEHF qui appuient leurs travailleurs / clients lorsque ces derniers reçoivent une formation offerte par l'entremise des CCF. Pour preuve, on a constaté un degré élevé de satisfaction face aux services des CCF de la part des clients des deux catégories – les participants qui reçoivent la formation et ceux qui leur assurent du soutien pour les y aider.

Ainsi, on peut dire que les répercussions et les effets du programme des CCF sur la culture de la formation dans la localité et sur les clients qui ont recours à la formation et aux services connexes sont positifs. La formation dispensée est généralement très étroitement axée sur les besoins déterminés et la qualité des services semble entièrement adéquate pour satisfaire ces besoins.

Réalisation des objectifs du programme

Les buts et objectifs du gouvernement fédéral et des autorités provinciales n'étaient pas complètement compatibles. En d'autres mots, au niveau fédéral, le Programme des initiatives stratégiques était axé sur les personnes qui dépendent du système de sécurité sociale, c'est-à-dire les personnes qui touchent des prestations de soutien du revenu. (Nous ne considérons pas le régime d'assurance-emploi comme un programme de sécurité sociale, mais à notre avis, autant le gouvernement fédéral que les autorités provinciales cherchent à aider les travailleurs qui touchent des prestations d'assurance-emploi à trouver du travail le plus rapidement possible, et ainsi à retrouver leur autonomie.) Les buts et objectifs provinciaux du programme des CCF semblent de plus grande portée. Les personnes visées comprennent certainement les bénéficiaires du soutien du revenu, mais comme en témoigne l'importante gamme des programmes qui composent l'initiative *Skills Now*, les objectifs du gouvernement de la Colombie-Britannique à l'égard des CCF sont beaucoup plus vastes. Comme nous l'avons vu plus tôt, l'initiative des CCF ne représente que l'un des moyens mis en œuvre dans le cadre de *Skills Now* pour aider la population active de la Colombie-Britannique à être prête à s'adapter au XXI^{e} siècle. À ce titre, les services de formation sont très diversifiés et répondent aux besoins des travailleurs, des personnes sous-employées, des

chômeurs et des nouveaux membres de la population active qui ont besoin de soutien en matière de formation. Les employeurs font souvent partie intégrante de ces programmes provinciaux de formation, car leurs besoins en la matière sont déterminés et des programmes de formation sont élaborés à l'intention de leur main-d'œuvre[4].

D'après ce que nous avons pu apprendre du profil des clients des CCF dans leur ensemble, il semble que les objectifs du programme fédéral à l'égard de son principal groupe cible soient satisfaits, au même degré que le sont les objectifs du gouvernement provincial.

Il est vrai qu'il semble y avoir sous-représentation (si tel est le cas) des personnes recevant des prestations de soutien du revenu. D'après nos discussions avec les consultants en formation du MEHF, ceux-ci encouragent les clients à suivre de la formation ou des cours de rattrapage scolaire au CCF, mais ils ne peuvent pas les y obliger. (Il se peut que la nouvelle composante *Youth Works* du programme *B.C. Benefits* donne lieu à une utilisation accrue de services comme ceux des CCF de la part des jeunes, en ce sens qu'après avoir touché des prestations de soutien de revenu pendant un certain temps, les jeunes devront entreprendre une formation pour continuer d'être admissibles.) En outre, et quoi qu'il en soit, les obstacles à l'employabilité auxquels font face les personnes qui touchent du soutien du revenu sont très difficiles à surmonter, et les CCF n'offrent pas de services d'intervention communautaire qui pourraient encourager les BSR à en faire une plus grande utilisation.

Par contraste, les travailleurs parrainés par un employeur, les prestataires de l'assurance-emploi et une petite proportion de clients qui assument eux-mêmes les frais des services les utilisent beaucoup et, selon nous, de plus en plus. Cela s'explique en très grande partie par les efforts faits par les CCF pour atteindre l'autonomie financière. Ils font de la promotion auprès de tels groupes. Ils conçoivent leurs programmes à l'intention de ces groupes. Ils créent un environnement d'apprentissage qui présente de l'intérêt pour ces participants et leurs employeurs.

Mais peu importe les proportions de personnes employées ou de chômeurs/BSR qui reçoivent des services des CCF, il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral et la province sont déterminés à accroître l'employabilité – autant des personnes employées que des chômeurs.

Ainsi, compte tenu de toutes ces constatations, et après avoir évalué la mesure dans laquelle le programme des CCF avait atteint les objectifs fédéraux et provinciaux, nous concluons que l'élaboration et la mise en œuvre du

---

4 Les programmes de formation *Small Business* et *Sectoral Partnership Training* sont des exemples de tels programmes axés sur les employeurs.

programme des CCF et des centres à titre individuel ont permis d'accomplir des progrès substantiels dans la réalisation desdits objectifs. Le programme dans son ensemble est impressionnant. Des progrès ont été faits à l'égard des quatre objectifs, même si, à notre avis, la pleine réalisation de l'objectif de l'autonomie financière pour chacun des CCF présente des limites inhérentes.

Solutions de rechange pour améliorer les programmes

La raison d'être du programme des CCF est rationnelle; ses buts et ses objectifs correspondent aux politiques et priorités fédérales et provinciales, et ils tiennent compte des besoins des collectivités en matière d'accroissement du bien-être économique. Les structures et les processus du programme des CCF dans son ensemble conviennent à la réalisation de ses buts et objectifs. Certains objectifs sont plus faciles à réaliser que d'autres, étant donné les circonstances propres à chaque localité, comme nous l'avons vu à diverses reprises dans le présent rapport. Il n'est donc pas nécessaire, à notre avis, d'apporter des changements importants au programme, ni de trouver des moyens de rechange pour la réalisation de ses objectifs.

Pratiquement tous les programmes pourraient profiter de certaines modifications, après un examen systématique de leurs activités. C'est là un des grands intérêts du processus d'évaluation. Nous avons fourni, sous pli séparé, nos recommandations en ce qui concerne les orientations futures du CCF, comme le prévoit notre mandat. Cependant, il peut être utile d'examiner brièvement certains des éléments qui ont été pris en considération dans les recommandations. À notre avis, l'initiative des CCF dans son ensemble profiterait :

- d'une clarification de ses rôles et responsabilités en matière de formation par rapport à ceux des fournisseurs de formation du secteur public et du secteur privé;
- de l'adoption de normes précises mais différentes pour chaque CCF à titre individuel en ce qui concerne la réalisation de l'objectif de l'autonomie financière; ces normes refléteraient l'objectif de l'autonomie, tout en tenant compte des possibilités très limitées de réalisation dudit objectif dans de nombreuses collectivités. Ces normes feraient l'objet d'une obligation contractuelle et seraient réexaminées et modifiées au gré des circonstances;
- de la mise sur pied de systèmes de gestion de l'information complets, uniformes et comparables pour tous les CCF;
- de l'établissement d'un plan à long terme permettant de veiller à ce que les technologies électroniques de tous les CCF demeurent à jour, sans entraver indûment la capacité des CCF de satisfaire leurs exigences respectives en matière d'autonomie financière;

- de communications et de consultations systématiques périodiques entre tous les CCF, pour leur permettre de partager des idées, de régler des problèmes et d'accroître leur capacité de répondre à tous les objectifs du programme.

Les façons de concrétiser ces avantages sont examinées dans les recommandations et dans l'examen des meilleures pratiques. Mais, pour l'instant, étant donné la solidité du principe de base sur lequel repose le programme et la façon dont l'initiative a été mise en œuvre dans son ensemble, il est évident qu'il n'est pas nécessaire d'envisager des solutions de rechange de grande échelle pour répondre aux objectifs du programme.